www.pwc.nl

Evaluatie Samenwerkings-programma's SONA
Curaçao

30 november 2015

Eindrapport

Managementsamenvatting

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (hierna: SONA) in de periode 2008 – 2014 in Curaçao. PwC heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode maart – oktober 2015. Daarnaast heeft PwC een evaluatie uitgevoerd van de samenwerkingsprogramma's voor Sint Maarten en voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Opdrachtgever van de evaluatie is de Directie Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK).

Kernboodschap

In de periode 2008 – 2014 zijn met de SONA-gelden 168 projecten op Curaçao uitgevoerd. De activiteiten die binnen deze projecten zijn uitgevoerd hebben een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van Curaçao. De overheid van Curaçao heeft mede dankzij de SONA-gelden werk kunnen maken van de opbouw van haar land. De doelstellingen die binnen de drie samenwerkingsprogramma's in 2008 geformuleerd zijn, zijn ambitieus gebleken. Immers, in dezelfde periode speelde voor Curaçao de transitie naar autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, een transitie die veel tijd en inspanning vergde. De samenwerkingsprogramma's van SONA hebben de juiste richting gegeven aan de verdere ontwikkeling van Curaçao en hebben Curaçao geholpen de ingezette koers vast te houden. Het is aan de overheid van Curaçao en al haar inwoners om ook in de toekomst deze koers vast te houden.

Achtergrond SONA

Met de oprichting van SONA in 2004 hebben Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen (later de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire) het beheer van de samenwerkingsgelden en selectie en begeleiding van projecten op afstand geplaatst. Hiermee is invulling gegeven aan de kern van de adviezen van de werkgroep Wijers uit 2002: door deze afstand kon de effectiviteit van de samenwerking verder worden vergroot en konden de bureaucratie en rechtstreekse bemoeienis van de politiek worden geminimaliseerd. Nederland keerde de samenwerkingsgelden uit op basis van een beheersovereenkomst met SONA. De toenmalige Nederlandse Antillen (later de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire) konden projectvoorstellen indienen die door de Uitvoeringsorganisatie SONA (hierna: USONA) beoordeeld en al dan niet gehonoreerd werden. Eind 2012 is de laatste storting door Nederland aan SONA gedaan. In totaal heeft Nederland ANG 275,6 miljoen (€ 141,9 miljoen) overgemaakt aan SONA, dat ten goede aan Curaçao is gekomen. Eind 2014 zijn de samenwerkingsprogramma's afgesloten.

Drie samenwerkingsprogramma's

De samenwerkingsgelden zijn verdeeld over drie programma's: Institutionele Versterking en Bestuurskracht (hierna: IVB), Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (hierna: OJSP) en Sociaal Economisch Initiatief (hierna: SEI). De hoofddoelstellingen van deze programma's luidden in het kort:

Programma	Kernachtige weergave hoofddoelstellingen
IVB	Een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao realiseren welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving.
OJSP	De algemene vorming van de mens in de Curaçaose maatschappij, in de Caribische regio en in de wereld. Het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau. Meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten.
SEI	Duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao. Het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren.

Deze evaluatie heeft een tweeledige doelstelling:

- Ten eerste is het de bedoeling dat het Nederlandse parlement een globaal beeld krijgt op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's.
- Ten tweede is de evaluatie bedoeld om aanbevelingen aan Curaçao te doen op welke wijze de door de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen verduurzaamd en voortgezet kunnen worden.

Resultaten onderzoek

De onderzoeksvragen van deze evaluatie omvatten vier thema's: effectiviteit, duurzaamheid, efficiëntie en impact van de drie samenwerkingsprogramma's. De onderzoeksaanpak van de evaluatie is beschreven in paragraaf 1.4 van het rapport en volledig uitgewerkt in bijlage C. Aan het begin van de hoofdstukken 3 (effectiviteit), 4 (duurzaamheid), 5 (efficiëntie) en 6 (impact) wordt per onderzoeksvraag kort toegelicht hoe deze is beantwoord.

Conclusies

Op basis van de gerealiseerde activiteiten in 168 projecten, de tien projecten die verdiepend onderzocht zijn, de beschikbare mid-term evaluaties en eindrapportages per programma, geven wij de volgende conclusies ten aanzien van de effectiviteit:

1. De hoofddoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect, dat breed, veel omvattend en in ambitieuze en abstracte termen is geformuleerd. In combinatie met het ontbreken van een nulmeting maakt dit het effect van de samenwerkingsprogramma's moeilijk meetbaar. Gezien de uitgangspositie van Curaçao, het beschikbare programmabudget en de initieel verwachte doorlooptijd van ca. vier jaar, zijn de doelstellingen ambitieus te noemen. Tegelijkertijd is het hoge ambitieniveau begrijpelijk gezien de uitdagingen waarmee Curaçao zich geconfronteerd zag in 2008. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig – in feite de politieke afspraken tussen Nederland en Curaçao – niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Curaçao uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.
2. Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de overheid van Curaçao. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten.
3. De eindverslagen laten zien dat in 92% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 78% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd. De projecten hebben in die zin dan ook positief bijgedragen aan het behalen van de programmadoelstellingen. Onderstaande tabel geeft de mate van realisatie van activiteiten binnen een project per samenwerkingsprogramma weer:

Realisatie van geplande activiteiten binnen een project	IVB	OJSP	SEI
> 50%	91%	90%	93%
> 80%	78%	66%	83%

4. De invalshoek van de eindrapportages van de projecten laat zien dat het merendeel van de projecten een positieve bijdrage aan de doelstellingen van programma's hebben geleverd:

   a. De IVB-projecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan het transitieproces, het opzetten en versterken van de ministeries, de versterking van de Hoge Colleges van Staat, het ontwikkelen van wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling, de informatievoorziening van de overheid en het versterken van de capaciteit van de belastingdienst en deskundigheidbevordering bij het Ministerie van Financiën. Het financieel beheer in de rest van de overheid is echter nog voor verbetering vatbaar.
   b. De onderwijsprojecten hebben de beoogde activiteiten gerealiseerd, met uitzondering van de leerwerktrajecten die een relatief laag rendement laten zien. Noodzakelijke randvoorwaarden voor het verbeteren van het onderwijs zijn gerealiseerd, zoals curriculumontwikkeling, verbeterde huisvesting, de opbouw van de zorgstructuur, digitale leerlingvolgsystemen, competentieontwikkeling van docenten en schoolleiders en de aanschaf van leermiddelen. Gesteld kan worden dat met de uitvoering van de projecten weliswaar een aanzienlijke verbetering in het

Curaçaose onderwijs is bereikt, maar dat de ambitieniveaus van het programma voor de gekozen interventies te hoog gebleken zijn.

c. In het SEI zijn op twee na alle projecten uitgevoerd. Herprioriteringen hebben een positieve bijdrage geleverd aan de hoeveelheid uitgevoerde activiteiten van het programma. Toch zijn de hoofddoelstellingen op macroniveau niet bereikt, hetgeen deels toe te schrijven is aan het onrealistisch hoge ambitieniveau van deze hoofddoelstellingen waarbij weinig rekening werd gehouden met externe invloeden op de doelstellingen en het potentiële effect van de voorgenomen investeringen. Op voorhand waren de voorgenomen investeringen en maatregelen al te gering om de beoogde maatschappelijke effecten op macroniveau te bereiken. Op het niveau van de doelstellingen van de beleidsvelden zijn positieve resultaten te zien.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

5. Vanuit de invalshoek van de mid-term evaluatie en eindrapportages kan geconcludeerd worden:

a. Ten aanzien van het samenwerkingsprogramma IVB is een derde van de projecten niet (volledig) uitgevoerd. Zo heeft het onderzoek naar bestuurskracht niet plaatsgevonden. Dit is mede te danken aan het Actieplan IVB dat de overheid van Curaçao heeft opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie 2011, waarin de verdeling van de middelen naar programmalijnen is bijgesteld op basis van nieuwe prioriteiten. Gedurende de periode 2012 – 2014 zijn daarop diverse herallocaties uitgevoerd, die de ingezette focus hebben versterkt. De eindrapportage van het IVB is gericht op de mate waarin activiteiten en projectprestaties gerealiseerd zijn, en geeft bovendien informatie over de mate waarin de doelstellingen per programmalijn zijn gerealiseerd. De afgeronde projecten hebben bijgedragen aan de opbouw en inrichting van overheidsorganen, de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en de klantgerichtheid van de overheid, het verbeteren van toezicht en handhaving en het verbeteren van financieel beheer.

b. Over het OJSP luidt de conclusie dat de inspanningen de noodzakelijke randvoorwaarden voor het bereiken van de doelstellingen hebben gecreëerd, maar dat de monitoringscans van de OJSP deelprogramma's rendementscijfers laten zien die nog (ver) achterblijven bij het ambitieniveau van het programma.

c. De eindrapportage over het SEI geeft geen inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het SEI zijn bereikt. Wel blijkt uit de rapportage dat de invloed van het SEI groot is geweest. De quick scan die in 2011 van het SEI is uitgevoerd, plaatst kritische kanttekeningen bij de onderlinge samenhang tussen de grote hoeveelheid projecten binnen de vijf themagebieden van het SEI.

6. De beschikbare macro-(economische)studies binnen de periode 2008 – 2014 hebben betrekking op een klein aantal doelstellingen van het IVB. Eén studie laat zien dat controleorganen versterkt zijn, maar dat handhaving en opvolging nog te wensen overlaat. Een andere studie laat zien dat er positieve ontwikkelingen zijn op het gebied van financieel beheer. Ten aanzien van het OJSP zijn geen aanvullende onderzoeken gevonden. Voor het SEI laten macro-studies niet de beoogde verbeteringen in onder andere armoede, economische groei of werkgelegenheid zien. Kanttekening hierbij is – zoals eerder vermeld – dat de beoogde verbeteringen onrealistisch hoog waren geformuleerd voor de structuur van de Curaçaose samenleving en economie. Ten aanzien van de andere beleidsvelden van het SEI zijn geen aanvullende onderzoeken gevonden.

Op basis van het verdiepende onderzoek naar tien projecten en de rapportages over IVB, OJSP en SEI concluderen wij over de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's:

1. Wij constateren dat van geen van de drie samenwerkingsprogramma's vooraf een haalbaarheidsstudie is verricht. Hiermee werd op politiek niveau een risico aanvaard. Wij zijn van mening dat financiële duurzaamheid op programmaniveau, ofwel de structurele inbedding van onderhoud en beheer van de resultaten van alle projecten in de begroting van Curaçao, op voorhand een aandachtspunt had kunnen zijn. Dit wordt zichtbaar wanneer het totale budget van de drie samenwerkingsprogramma's in verhouding gebracht wordt met de jaarlijkse begroting van Curaçao: ANG 275,6 mln ten opzichte van jaarbegroting van ANG 1.743 mln (2012), ofwel 15,8%.

2. Uit het onderzoek dat door het programmabureau IVB is verricht komt naar voren dat de financiële duurzaamheid van de resultaten van het IVB goed is geborgd. De drie IVB-projecten uit het verdiepende onderzoek bevestigen dit beeld. Voor het OJSP is de financiële duurzaamheid echter zorgwekkend, hetgeen ook naar voren is gekomen bij twee van de drie onderwijsprojecten uit het verdiepende onderzoek. De vier projecten in het SEI laten een gemengd beeld zien waar het gaat om de financiële borging van de resultaten.
3. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid zijn voor het IVB en OJSP grotendeels geborgd maar voor het SEI deels niet:

   a. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid van het IVB is grotendeels geborgd. De nieuwe bestuurlijke organisatie is wettelijk en beleidsmatig verankerd, HR-beleid is geformuleerd en in uitvoering, digitale informatie en administratiesystemen zijn ingevoerd en het huisvestingsplan, het opleidingsplan en change-managementplan zijn in uitvoering. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid is voor het OJSP grotendeels geborgd door de wettelijke verankering van het beleid met betrekking tot het FO, VSBO, SBO en SVP. Verschillende beleidsterreinen, zoals het taalbeleid en leerlingenzorg zijn wettelijk bij de schoolbesturen neergelegd en daar beleidsmatig ingebed. Voor het SEI geldt dat de overheid op tal van terreinen vervolg heeft gegeven aan de onder het SEI tot uitvoering gebrachte projecten, met name op het beleidsterrein herstructurering van de economie en op het gebied van de gezondheidszorg. Twee van de vier SEI-projecten uit het verdiepende onderzoek illustreren dit beeld. Het project Rumbo pa Trabou, dat gericht was op toeleiding naar de arbeidsmarkt van langdurig werklozen, vindt echter op een veel geringere schaal opvolging. Bij het project Scharloo Abou geldt dat het projectidee wel op andere plaatsen navolging lijkt te vinden, maar de institutionele borging van het project zelf is onvoldoende. In vijf van de tien projecten in ons verdiepend onderzoek stellen wij vast dat de institutionele en beleidsmatige duurzaamheid voldoende zijn geborgd, in de andere vijf is dat niet het geval.
   b. De institutionele inbedding van kennis en ervaring laat een wisselend beeld zien. Daar waar gewerkt is met mensen van de overheid zelf, heeft een ‘leercurve’ op gebied van projectmanagement opgetreden. Dit is een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma’s geweest en heeft de institutionele duurzaamheid vergroot. Daar waar gewerkt is met mensen met een tijdelijk dienstverband of externe inhuur, is dit beduidend minder het geval.
   c. Samenwerking tussen overheidsorganisaties onderling (IVB), tussen overheid en onderwijsveld (OJSP) en tussen overheid/onderwijs en bedrijfsleven (OJSP-beroepsonderwijs en SEI-arbeidsmarkt) is in bijna alle projecten in het verdiepende onderzoek een kritische succesfactor gebleken voor het bereiken van duurzame resultaten. Waar deze samenwerking niet geborgd is, ontstaan risico’s voor de houdbaarheid van de programmaresultaten op lange termijn.
   d. Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek door de regelmatige politieke wisselingen op Curaçao een uitdaging. Projecten met zichtbare resultaten maakten de grootste kans om beleidsmatig ingebed te worden.

Op basis van het verdiepende onderzoek van tien geselecteerde projecten en de rapportages per programma concluderen wij over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma’s:

1. Op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project is doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma’s. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie zien. Er zijn met name in het IVB en SEI projecten die veel bereikt hebben gezien het beschikbaar gestelde budget, tegelijkertijd zijn er in alle drie de samenwerkingsprogramma’s projecten die aantoonbaar (nog) niet veel bereikt hebben. De OJSP-projecten op het gebied van de sociale vormingsplicht hebben bijvoorbeeld een relatief laag rendement.
2. Het feit dat een grote meerderheid van de tien projecten in het verdiepende onderzoek een positieve, zinvolle bijdrage aan de verwezenlijking van de programmadoelstellingen heeft geleverd, is mede te danken aan de rol die USONA vervuld heeft in de begeleiding van de vormgeving en de uitvoering van projecten.
3. Wij constateren dat voor ons in het kader van dit onderzoek niet duidelijk meetbaar is in welke mate de overeengekomen cofinanciering is gerealiseerd in de uitgevoerde projecten. Slechts een klein deel (5,19%) was per januari 2015 in directe vorm betaald, zo constateert de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) in haar eindrapportage over het SEI. Voor het IVB is dit volgens de SOAB iets minder dan 50%. Maar betrokkenen geven aan dat op vele andere wijzen door de Curaçaose overheid in cofinanciering is voorzien, zoals overname van complete projecten ten laste van de begroting, cofinanciering via bijdragen

door overheids-NV's, of inzet van overheidspersoneel. Daardoor zou meer dan de afgesproken cofinanciering zijn gerealiseerd. De cofinanciering in zijn totaliteit is op basis van ons onderzoek een moeilijk meetbaar en kwantificeerbaar aspect gebleken. Betrokkenen geven zelf aan dat bijvoorbeeld niet te reconstrueren is hoeveel tijd van de taskmanagers van het OJSP is besteed aan het programma en hoeveel aan reguliere werkzaamheden.

4. Het uitgangspunt van de samenwerkingsprogramma's is dat de overheid van Curaçao zelf verantwoordelijkheid draagt voor de projecten, van het schrijven van het voorstel tot en met de evaluatie. Het was primair de verantwoordelijkheid van Curaçao om te borgen dat de voorgestelde projecten als geheel een optimale invulling van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zouden vormen, met name van het IVB en SEI. Gedurende de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's hebben tamelijk omvangrijke herprioriteringen plaatsgevonden. Deze prioriteringen waren bedoeld om de duurzaamheid en de efficiëntie en effectiviteit van de programma's te vergroten en waren deels gebaseerd op mid-term evaluaties. Hiermee is geprobeerd de samenhang tussen projecten en beleidsvelden te vergroten, en daarmee een hogere efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's te realiseren.
5. De efficiëntie van de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's laat een wisselend beeld zien. De betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Curaçao, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, Curaçao, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

Op basis van het brede onderzoek naar effectiviteit, het verdiepende onderzoek van tien geselecteerde projecten en de rapportages per programma concluderen wij over de impact van de samenwerkingsprogramma's:

1. Met de uitgangspositie van Curaçao in 2008 op alle themagebieden van de samenwerkingsprogramma's in het achterhoofd, concluderen wij dat de samenwerkingsprogramma's een positieve impact hebben gehad op de samenleving van Curaçao. Tegelijk concluderen wij dat de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's voor een deel niet zijn gerealiseerd. De factoren die dit verklaren, zijn:

    a. De context van Curaçao laat zien dat er veel projecten zijn uitgevoerd binnen de samenwerkingsprogramma's in een periode dat de overheid van Curaçao een grote veranderopgave had. Het overheidsapparaat van Curaçao werd gevormd door een samenvoeging van de voormalige eilandsoverheid en de overheid van het land Nederlandse Antillen. Op voorhand had de inschatting gemaakt kunnen worden dat hiermee ook de impact (naast de effectiviteit en duurzaamheid) in gevaar kon komen.
    b. Op het niveau van de samenwerkingsprogramma's is het beschikbare budget hoog in verhouding tot de begroting van Curaçao (15,8% van jaarlijkse landsbegroting). Dit relatief hoge budget is voorts verdeeld over veel projecten, waardoor het projectmanagement een grote belasting op het overheidsapparaat legde.
    c. In de programma's waren de te nemen maatregelen geïdentificeerd en is voorafgaand aan de vaststelling van de programma's niet getoetst of deze maatregelen de hoogst mogelijke impact zouden hebben op de thema's van de programmadoelstellingen. De vraag of de impact van de investeringen groter zou zijn geweest indien vooraf een haalbaarheidsstudie van de programma's was uitgevoerd kan hier niet beantwoord worden. Het vraagstuk van programmatische haalbaarheid had ook geen focus in de monitoring van de programma's.

2. De eerder geconstateerde leercurve op gebied van projectmanagement en de beleidsfunctie merken wij eveneens aan als positieve bijdrage aan de impact van de samenwerkingsprogramma's.

Aanbevelingen aan Curaçao

1. Wij bevelen de overheid van Curaçao aan om de projecten die met SONA-middelen zijn uitgevoerd, te borgen door per project te bepalen of dit (nog) past in het beleid van de overheid en zo ja, of hier andere financiële of institutionele bronnen voor in te zetten zijn dan die van de overheid zelf. Een eventuele samenwerking met derden vergt wel goed begrip van ieders belang en duidelijke afspraken over de samenwerking.
   Daarnaast bevelen wij de overheid van Curaçao aan om zorgvuldig vast te stellen welke activiteiten en vervangingsinvesteringen op termijn noodzakelijk zijn om de effecten van de projecten in stand te houden. Op basis van deze vaststelling zullen heldere keuzes moeten worden gemaakt welke projectresultaten prioriteit hebben in de verduurzaming, om te voorkomen dat onderhoud van de meest belangrijke bereikte resultaten onvoldoende aandacht en budget krijgt.
2. Ten aanzien van de institutionele verduurzaming van de resultaten bevelen wij de Curaçaose overheid aan om in kaart te brengen welke van haar ambtenaren veel ervaring hebben opgedaan in projecten van de samenwerkingsprogramma's en om deze medewerkers in te zetten op belangrijke en nieuwe projecten en programma's:

   a. Ten aanzien van het IVB bevelen wij aan om na te gaan welke onderdelen van het programma afhankelijk zijn van bestuurlijke accordering en het invoeren van flankerende wet- en regelgeving en deze besluitvorming te prioriteren.
   b. Wij bevelen aan om na te gaan of met de reeds ingezette verduurzaming van het OJSP de resultaten van het programma volledig worden geborgd en vast te stellen of wellicht nog aanvullende maatregelen nodig zijn, met name op financieel gebied.
   c. Voor het SEI bevelen wij aan een keuze te maken over welke resultaten prioriteit krijgen bij de verduurzaming en welke rol de Curaçaose overheid daarbij zal spelen. Wij verwijzen hierbij nadrukkelijk naar de mogelijkheid van samenwerking met derden (zie aanbeveling 1).

3. Curaçao is inmiddels vijf jaar een autonoom land en nog steeds een land in opbouw. Wij bevelen de overheid van Curaçao aan om bij de start van nieuwe projecten gefinancierd uit de eigen begroting de doelstellingen specifiek, meetbaar en realistisch (dit laatste vast te stellen in overleg met stakeholders van projecten) te formuleren en standaard op relevante indicatoren voor deze doelstellingen een nulmeting uit te voeren.
   Tevens bevelen wij aan om in de toekomst streng te selecteren welke onderdelen van de overheid aandacht moeten krijgen (in de vorm van geld en menskracht). Door meer centrale regie te voeren op welke overheidsprojecten in de toekomst zullen worden uitgevoerd en focus aan te brengen, kunnen de effectiviteit, duurzaamheid en impact van overheidsprojecten worden vergroot.
4. Projecten die betrekking hebben op het realiseren van fysieke infrastructuur of het aankopen en in gebruik nemen van productiemiddelen, zijn goed te realiseren. Daar waar doelstellingen gericht zijn op interventies in menselijk gedrag (cultuur, organisatieverandering) blijkt de realisatie van doelstellingen lastiger te zijn. Wij bevelen de overheid van Curaçao aan vooraf nauwkeurig te bepalen wat de doelen en beoogde resultaten van een project zijn en de activiteiten in projecten zodanig vorm te geven dat die doelen en resultaten gehaald en gemonitord kunnen worden tijdens de projectuitvoering. Vanwege de complexiteit van projecten gericht op het veranderen van menselijk gedrag is daarbij het betrekken van de juiste kennis (van bijvoorbeeld psychologen, gedragswetenschappers, veranderkundigen of organisatiekundigen, afhankelijk van het onderwerp) onontbeerlijk voor een goed resultaat.

Executive Summary

This document is the final report on the evaluation of the cooperation programmes implemented by the *Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen* (hereinafter: SONA) during the period from 2008 to 2014 in Curaçao. PwC performed this evaluation in the period March - October 2015. In addition, PwC also performed an evaluation into the cooperation programmes for Sint Maarten and the public entities of Bonaire, Sint Eustatius and Saba. This evaluation was commissioned by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (hereinafter: BZK).

Main message

Within the period 2008 – 2014, Curaçao used SONA funds to implement 168 projects. Activities performed during these projects had a positive impact on the development of Curaçao. SONA funding gave the government of Curaçao the opportunity to work on the construction of its country. The objectives set for the three cooperation programmes in 2008, proved to be ambitious. During the same period, Curaçao had to deal with the transition towards becoming an autonomous country within the Kingdom of the Netherlands; a transition which took much time and effort. The cooperation programmes created an appropriate framework for further developing Curaçao and helped Curaçao to maintain its current course. It is up to the government of Curaçao and all its inhabitants to maintain this course in the future.

Background of SONA

By establishing SONA in 2004 the Netherlands and the former Netherlands Antilles (later the countries of Curaçao and Sint Maarten and the public entities Saba, Sint Eustatius and Bonaire) distanced the management of cooperation funds, and selection and monitoring of projects, from their own governments. By doing so, they complied with the main recommendations of the *Werkgroep-Wijers* in 2002: this distance could further improve the effectiveness of cooperation, and bureaucracy and direct political interference could be minimised. The Netherlands funded the cooperation programmes based on a management agreement with SONA, whereby the former Netherlands Antilles (later the countries Curaçao and Sint Maarten and the public bodies Saba, Sint Eustatius and Bonaire) could submit project proposals which would be assessed and awarded (or not) by the *Executive organisation SONA* (hereinafter: USONA). The Netherlands made the last payment to SONA at the end of 2012. In total, the Netherlands paid ANG 275.6 million (approximately €141.9 million) to SONA, which benefited Curaçao. The cooperation programmes were brought to an end in 2014.

Three cooperation programmes

The cooperation funds are divided into three programmes: Institutional Strengthening and Reinforcement (hereinafter: IVB), Education and Youth Cooperation (hereinafter: OJSP) and Social Economic Initiative (hereinafter: SEI). The main objectives of these programmes were (in short):

Programme	Main objectives
IVB	To realise an appropriate government structure for Curaçao, which is embedded in the organisation of Pais Kòrsou and visible and measurable in society.
OJSP	The general education of people in Curaçao's society, the Caribbean region and the world. Closing gaps and increasing the general level of education. Greater focus on the region and the United States.
SEI	Sustainable improvements in the economy and social standards in Curaçao. To improve the effectiveness of the labour market.

This evaluation has two objectives:

- Firstly, it aims to offer the Dutch parliament a global overview about how funding via SONA has contributed to pre-defined programme objectives for the cooperation programmes.
- Secondly, the evaluation aims to make recommendations to Curaçao about how improvements initiated by the cooperation programmes should be preserved and sustained.

Results

The research questions in this evaluation involve four themes: effectiveness, sustainability, efficiency and impact of the three cooperation programmes. The research method for the evaluation has been described in paragraph 1.4 of this report and fully elaborated in Annex C. At the beginning of chapters 3 (effectiveness), 4 (sustainability), 5 (efficiency) and 6 (impact), a brief explanation has been provided about how we have answered each research question.

Conclusions

Based on activities carried out in all 168 projects, an in-depth examination of the ten projects as well as interim and final reports for each programme, we can conclude the following concerning the effectiveness of the cooperation programmes:

1. The primary objectives of the cooperation programmes were aimed at realising social impact which was described in ambitious and abstract terms. For example, the aim of IVB was to "establish an appropriate government structure for Curaçao". Together with the lack of a baseline measurement, this made it difficult to measure the effect of the cooperation programmes. Given the position of Curaçao, the available programme budget and the initially expected duration of four years, the goals were too ambitious. An example of this is the SEI programme's sub-objective "Restructuring the economy: stimulating economic growth to 4% per year, and reducing unemployment by 2-3 percentage points per year". At the same time, such lofty ambitions are understandable given the challenges Curaçao was facing in 2008. It is worth mentioning that the cooperation programmes – and the political agreements between the Netherlands and Curaçao – were not tested for feasibility before they were agreed and carried out by Curaçao. Beforehand it was unclear whether implementing all projects within a cooperation programme would lead to programme objectives being realised.

2. Project proposals reflect the project's contribution to the social effects identified in the cooperation programme. The assessment by USONA involved assessing the feasibility of project proposals. The relationship between project objectives, results and activities in project proposals was then – partly via the intervention of USONA – strengthened and activities performed within the project were further specified. The intervention logic was confirmed in financing agreements between SONA and the government of Curaçao. This helped to increase the project's potential impact on society, while also focusing attention on realising activities defined in the financing agreement.

3. The final reports show that over half of the planned activities were realized in 92% of the projects. Over 80% of planned activities were realized in approximately 78% of the projects. In this sense, the projects also made a positive contribution to the programme objectives. The table below shows the extent to which activities in projects were realised for each of the cooperation programmes:

• Realization of activities within a project	• IVB	• OJSP	• SEI
• **> 50%**	• 91%	• 90%	• 93%
• **> 80%**	• 78%	• 66%	• 83%

4. Final reports for the projects showed that most projects made a positive contribution to the objectives of programmes:

   a. The IVB projects have had a positive impact on the transition process; establishment and reinforcement of the ministries; strengthening of High Councils of State; development of legislation and policy; development of information management within the government; improvement in the capacity of the tax authority and professional development at the Ministry of Finance. However, financial management in other parts of the government still needs to be improved.

   b. The educational projects have realised their activities, except for apprenticeships where a relatively low return was witnessed. Pre-requisites for the improvement of education have been realized, such as curriculum development, improved housing, construction of a support structure, digital student monitoring systems, competence development of teachers and school leaders and the

purchase of teaching materials. Implementation of the projects has helped to make a substantial improvement to Curaçao's education system, but that the level of ambition in the interventions has proven to be too high.

c. All except two projects were implemented within the SEI. Reprioritisation had a positive impact on the number of implemented activities. Nonetheless, main objectives at macro level have not been achieved, which can partly be attributed to the unrealistically high ambitions. These ambitions did not take into account external influences and the potential impact of proposed investments. The investments and proposed measures were too small in magnitude to achieve the desired societal effects at macroeconomic level. Some positive results can be seen in terms of specific policy areas within the SEI.

We should mention that, based on the realisation percentages of project activities, conclusions cannot be drawn about the extent to which programme objectives were realised.

5. Considering interim and final reports, the following can be concluded for the various cooperation programmes:

   a. A third of the IVB projects have not been (fully) implemented. For example, the study about administrative efficiency has not been carried out. This can partly be attributed to the Action Plan IVB that the government of Curaçao has drafted following recommendations in the interim evaluation for 2011. The government has used the Action Plan and its new priorities to revise the means available for the various programmes. During the period 2012-2014, a number of fund allocations were carried out, which actually helped to reinforce focus. The final report of the IVB addresses the extent to which activities and project outputs have been realised and gives information about the extent to which objectives for each programme have been realised. The completed projects helped to construct and organise government bodies; improve the quality of government service; improve the government's customer orientation; improve oversight and enforcement and improve financial management.

   b. In terms of the OJSP, we can conclude that projects created the conditions needed to meet the objectives, but indicators in monitoring scans carried on the OJSP show that performance is still lagging (far) behind the programme's level of ambition.

   c. The final report for the SEI does not offer an insight into the extent to which programme objectives have been realised. However, it does show that the SEI has had a major impact. The quick scan performed in 2011 identified critical concerns about limited coherence in many of projects in the five thematic areas of the SEI.

6. The available macro studies for the period 2008-2014 only relate to a few of the IVB objectives. One study shows that supervisory bodies have been reinforced, but that enforcement and compliance have not followed suit. Another study shows positive developments in the field of financial management. In terms of the OJSP, no additional studies have been found. With regards to the SEI, macro studies do not show the intended improvements in poverty, economic growth or employment. As already mentioned, we should bear in mind that ambitions for these areas were unrealistically high, given the structure of Curaçao's society and economy. With regards to other policy areas in the SEI, no additional studies have been found.

Based on the in-depth analysis of ten selected projects, we can conclude the following about the sustainability of the cooperation programmes:

1. We see that no feasibility studies were carried out to assess the financial sustainability of any of the three cooperation programmes prior to their start. This meant a certain risk was accepted at the political level. We believe that the financial sustainability of programmes, i.e. structurally embedding the maintenance and management of all project results into the budget of Curaçao, could have been focussed on in advance. This becomes clear when the total budget of the three cooperation programmes is compared to

the annual budget of Curaçao: ANG 275.6 million compared to the annual budget of ANG 1,743 million (2012), or 15.8%.

2. The study performed by the IVB programme bureau shows that financial sustainability of IVB results has been properly safeguarded. The three IVB projects in our in-depth analysis confirm this assessment. Financial sustainability is a matter of concern for the OJSP, which is also clearly indicated by two of the three projects in our in-depth analysis. The four SEI projects we analysed show a mixed picture when it comes to financially safeguarding the results.

3. Institutional sustainability, and the incorporation of knowledge and experience into policy, have been largely safeguarded for IVB and OJSP, but only partly for the SEI:

    a. Institutional and policy-related sustainability in the IVB has largely been safeguarded. The new administrative organisation has been embedded into the legal structure and policy; HR policy has been formulated and is being implemented; digital information and administration systems have been implemented; and the housing plan, education plan and change management plan are being implemented. Institutional and policy-related sustainability in the OJSP has largely been safeguarded by converting policy about the FO, VSBO, SBO and SVP into law. Various policy areas, including language policy and student care, have become the legal responsibility of school boards, and have been implemented into their policies. With regards to the SEI, the government has followed up SEI projects in several areas, namely economic restructuring and healthcare. Two of the four SEI projects in our in-depth analysis confirm this impression. The Rumbo pa Trabou project, which was aimed at leading people in long-term unemployment to the labour market, has only been followed up to a very limited extent. In the Scharloo Abou project, the project's concept appears to have been implemented in other places, but the institutional sustainability of the project's own results is sub-standard. We are convinced that institutional and policy-related sustainability has been properly safeguarded in five of the ten projects we studied in-depth; this was not the case in the other five.

    b. There is great variety in the extent to which knowledge and experience are institutionally embedded. When working with people from the government itself, we noticed a "learning curve" in terms of project management experience. This was an important side effect of the cooperation programmes and contributed to institutional sustainability. This was not so much the case when working with temporary/insourced employees.

    c. Cooperation between government bodies (IVB), between government and educational institutions (OJSP) and between government/schools and businesses (OJSP-vocational education and SEI-labour market) has proven to be a critical success factor for achieving sustainable results in almost all projects in our in-depth analysis. There was a risk to long-term sustainability when such cooperation could not be ensured in the projects .

    d. Due to political changes in Curaçao, it was a challenge to embed (the results of) projects into government policy. When projects show direct, tangible results, it appears to be easy to maintain or further develop policy or institutions.

Based on the in-depth analysis of ten selected projects in Curaçao, we can conclude the following about the efficiency of the cooperation programmes:

1. In terms of deliverables within a project, people and resources were deployed efficiently. This applies to projects in all three of the cooperation programmes. There were mixed fortunes concerning the efficiency of the more ambitious project objectives (social effect). In the IVB and SEI, in particular, most of the projects have been fairly effective considering the available budget, while some projects in all three cooperation programmes have not (yet) been very effective at all. All OSJP projects under *Sociale Vormingsplicht (social education)* have not been very efficient. All things considered, these projects have (thus far) had little impact on society and cannot be regarded as efficient.

2. The fact that most of the ten projects studied in-depth have helped to achieve programme objectives, can partly be attributed to the role played by USONA in supervising the design and implementation of projects.

3. We feel that we have not been able to measure the extent to which agreed co-financing was realised in the implemented projects. Only a small part (5.19%) of the agreed co-financing was paid directly by January 2015, as determined by the *Stichting Overheidsaccountantsbureau* (SOAB) in its final report on the SEI. In terms of the IVB, SOAB has set this rate at just below 50%. However, interviewees involved in these programmes stated that the government of Curaçao has contributed to co-financing in many other ways, including assuming control of complete projects at the expense of the government budget; co-financing via contributions from government companies; or deployment of government employees. From this perspective, it is claimed that more than the agreed amount of co-financing was implemented. Implemented co-financing has proven to be difficult to measure. To give an example, interviewees said the amount of time spent by task managers in the OJSP cannot be measured because it was not registered separately from their regular tasks.

4. The underlying principle of the cooperation programmes is that the government of Curaçao bears responsibility for submitted projects, from writing the proposal to the evaluation. The Curaçao government was responsible for ensuring that all proposed projects would help to realise the objectives of the cooperation programmes. Reprioritisation took place while the cooperation programmes were being implemented. This reprioritisation was aimed at increasing the sustainability, efficiency and effectiveness of the programmes and was partly based on the results of interim evaluations. The aim was to improve compatibility between projects and policy areas, and to thus achieve higher efficiency in the cooperation programmes.

5. There was a mixed picture concerning the efficiency with which cooperation programmes were implemented. The stakeholders – the governments of the Netherlands and Curaçao, SONA and its executive organisation USONA – have actively promoted efficient use of funds from cooperation programmes by reprioritising and granting extensions. Besides this, none of the stakeholders involved in regularly shaping and assessing project proposals visibly intervened in order to safeguard the efficiency of cooperation programmes: project proposals were assessed individually, and not comparatively, and normally in the order they were received. This method complies with procedural arrangements for the cooperation programmes between the Netherlands, Curaçao, SONA and USONA. Nevertheless, this has limited the efficiency of the cooperation programmes as a whole.

Based on a general assessment of effectiveness, an in-depth examination of ten selected projects in Curaçao and the reports for each programme, we can conclude the following about the impact of the cooperation programmes:

1. Considering the position of Curaçao in 2008 in all thematic areas of cooperation programmes, we can conclude that the cooperation programmes have had a positive impact on Curaçao's society. At the same time, we can conclude that the objectives of the cooperation programmes have not been realised to some extent. The following factors explain this:

    a. In Curaçao, many projects were carried out in cooperation programmes at a time when the government of Curaçao was facing a major transition. The government of Curaçao was formed by merging the island government with the government of the Netherlands Antilles. Beforehand, one could have expected this to jeopardise the impact (and effectiveness and sustainability) of the cooperation programmes.

    b. As far as the cooperation programmes are concerned, the available budget was relatively high compared to the budget of Curaçao (15.8% of annual national budget). This relatively high budget was spread across many projects, making project management a great burden on the government apparatus.

    c. The measures to be taken in the programmes were identified, but an assessment was not carried out in advance to see whether these measures would have the biggest possible impact on programme objectives. It is impossible to tell whether the investments would have had more

impact if a feasibility study had been carried out for the programmes. Program feasibility was also not addressed when monitoring the programmes.

2. We see the previously identified learning curve in project management and the role of policy as a positive impact of the cooperation programmes.

Recommendations to Curaçao

1. We recommend the government of Curaçao to safeguard the impact of projects financed from SONA resources, by determining whether or not each project has been embedded in government policy and, if so, whether other financial or institutional resources can be tapped than those of the government itself. Any cooperation with third parties requires clear understanding of everyone's interests and clear collaboration agreements.

   We also advise the government of Curaçao to determine exactly which activities and replacement investments are needed over time in order to maintain the impact of the projects. On this basis, clear choices have to be made about which project results have priority, so appropriate attention and budget can be assigned to the most important achievements.

2. We recommend identify officials from the Curaçao government who have gained a lot of experience with projects in cooperation programmes. The knowledge and experience of these government employees makes them valuable human resources for the government. We thus recommend assigning these personnel to important new projects and programmes, so their past experiences can be used effectively:

   a. In terms of the IVB, we recommend determining which parts of the programme require government approval; supporting legal measures and prioritising necessary decision making.
   b. We recommend assessing whether already implemented activities, for increasing the sustainability of the OJSP, have fully realised the programme's results, and to determine whether additional measures might be needed, particularly when ensuring future financing for the programme's results.
   c. We recommend deciding which results of the SEI will be prioritised to ensure long-term sustainability, and which role the government will play in ensuring this. This includes the possibility of cooperating with third parties (see recommendation 1).

3. Curaçao has now been an autonomous country for five years and remains a country in development. We recommend the government of Curaçao to formulate specific objectives when new projects are started, which are financed from its own budget, measurable and realistic (in consultation with project stakeholders). We also recommend performing a baseline assessment on indicators used to measure its objectives, so the starting position will be clear. This will allow the government to clearly determine whether results are actually are achieved., and to better determine which circumstances contributed to good or bad project results.

   We also recommend the government of Curaçao to select specific components which will require government attention (in terms of money and manpower) in the future. By exercising more central influence on government projects that will be implemented in the future, it will be possible to increase the focus, effectiveness, sustainability and impact of government projects.

4. Good results were realised in projects involving the realisation of physical infrastructure or the purchase and commissioning of production facilities. It was more difficult to realise objective that focussed on interventions in human (cultural, organizational) behaviour.

   We recommend the government of Curaçao to precisely determine the goals and expected results of projects, and to shape activities in projects so realised objectives and results can be monitored during project implementation. Because projects aimed at changing human behaviour can be complex, it is essential to engage the right knowledge (i.e. psychologists, behavioural scientists, experts or organisational change experts) in order to guarantee success.

Inhoudsopgave

1. Introductie en leeswijzer

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (hierna: SONA) in de periode 2008-2014 in Curaçao. PwC heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode maart – oktober 2015. Daarnaast heeft PwC de zelfde evaluatie uitgevoerd van de samenwerkingsprogramma's op Sint Maarten en de Openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

1.1. Opdrachtgever

De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie, onder onafhankelijk voorzitterschap van Peter Benschop[1] en Dick van den Bosch[2]. De begeleidingscommissie bestond daarnaast uit de volgende personen:

- Mariëlle Capello (BZK, directie Koninkrijksrelaties);
- Rachel Crowe (BZK, directie Koninkrijksrelaties);
- Stella van Rijn (Land Curaçao);
- Marije Feersma en Tesha Yung (Vertegenwoordiging van Nederland in Curaçao);
- Jeroen Thielemans (USONA).

1.2. De samenwerkingsprogramma's van SONA op Curaçao

De samenwerkingsprogramma's van SONA op Curaçao betreffen drie programma's:

- het programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB);
- het samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren (OJSP);
- het Sociaal-Economisch Initiatief (SEI).

Een gedetailleerde beschrijving per programma, inclusief de aantallen en typen projecten die binnen elk programma zijn uitgevoerd, is opgenomen in Bijlage A bij dit rapport. De drie programma's werden uitgevoerd door uitvoeringsorganisatie USONA.

De governancestructuur van de samenwerkingsprogramma's wordt in paragraaf 2.2 nader toegelicht.

1.3. Doel en scope van de evaluatie

De evaluatie heeft een tweeledige doelstelling[3]:

- Ten eerste is het de bedoeling dat het Nederlandse parlement een globaal beeld krijgt op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI.
- Ten tweede is de evaluatie bedoeld om aanbevelingen aan Curaçao te doen op welke wijze het de door de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen kan verduurzamen en voortzetten.

De uitwerking van de eerste doelstelling van dit onderzoek – een globaal beeld op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's – is geoperationaliseerd door middel van de behandeling van vier onderzoeksvragen:

---

[1] Peter Benschop was ten tijde van zijn voorzitterschap van de begeleidingscommissie coördinator Cluster Digitale Identiteit bij BZK. Hij zat de eerste twee bijeenkomsten voor, respectievelijk in maart en april 2015.
[2] Dick van den Bosch is hoofd Wetgeving Wonen en Rijksdienst bij BZK. Hij zat de besprekingen van het (concept-) eindrapport voor in september en oktober 2015.
[3] Ministerie van BZK: Terms of Reference Eindevaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA, pagina 2.

1. "*Effectiviteit*: In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's?

2. *Duurzaamheid*: Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen? Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen? En welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?

3. *Efficiëntie*: In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed? In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

4. *Impact*: Een globaal beeld wat de impact is geweest van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's. Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen."[4]

1.4. Onderzoeksaanpak

Het evaluatieonderzoek omvatte zes hoofdactiviteiten:

1. vormgeven en vaststellen van de onderzoeksaanpak en in het bijzonder het toetsingskader;
2. dossieronderzoek van alle 168 projecten in de samenwerkingsprogramma's die zijn uitgevoerd op Curaçao;
3. verkennende interviews met USONA, de Vertegenwoordiging van Nederland, de vertegenwoordiger van Curaçao in de begeleidingscommissie en de projectcoördinatoren van de SONA-programma's van de overheid van Curaçao;
4. selectie van tien projecten voor verdiepend onderzoek;
5. uitvoeren van het verdiepende onderzoek, waaronder:

    a. verdiepend dossieronderzoek voor elk van de tien projecten;
    b. interviews met de projectuitvoerders van de projecten;
    c. interviews en overige gesprekken met de (beoogde) eindgebruikers van de projecten;
    d. synthese en analyse van de verzamelde gegevens;

6. opstellen van dit eindrapport.

Uitgangspunt bij het vormgeven van deze onderzoeksaanpak is geweest dat wij een feitelijk onderbouwde conclusie kunnen geven over de doelrealisatie (effectiviteit) van alle projecten in de samenwerkingsprogramma's en dit oordeel verder onderbouwen middels een verdiepend onderzoek naar 10 projecten die een representatief beeld van de programma's geven. Het verdiepend onderzoek is tevens gericht op de beantwoording van de vragen over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's. Dit is in de 10 projecten onderzocht, om voldoende diepgang van het onderzoek te garanderen. Daarmee zijn onze bevindingen en conclusies over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's gebaseerd op een onderzoek in een selectie van de projecten en daarnaast op de beschikbare informatie uit rapportages over de programma's als geheel.

De helft van de projecten voor het verdiepende onderzoek is geselecteerd op basis van budgettaire omvang. De andere helft is geselecteerd op basis van inhoudelijke spreiding. Deze spreiding is tot stand gekomen door gesprekken met een aantal stakeholders, vaak (eind)verantwoordelijken van de verschillende samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI.

De in het onderzoek gemaakte keuzes – waaronder de gehanteerde aanpak, het toetsingskader, de werkwijze van het dossieronderzoek, de selectie van projecten voor het verdiepende onderzoek en de structuur van deze eindrapportage – zijn akkoord bevonden door de begeleidingscommissie van de evaluatie.

[4] Terms of Reference voor de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's, percelen 1, 2 en 3.

De onderzoeksaanpak, het toetsingskader en de wijze van selectie van projecten zijn in detail beschreven in bijlage C (pagina 104) bij dit rapport.

1.5. Auteurs van het rapport

Dit rapport is opgesteld door het evaluatieteam van PwC uit Nederland en Curaçao. Dit team bestond uit de volgende personen:

- George Alders (projectleider);
- Marius van Noort;
- Lars Canté;
- Bas Warmenhoven;
- Janice Tjon-Sien-Kie;
- Bob Hoogendoorn;
- Jenice Andrea.

Eindverantwoordelijk voor de evaluatie was Peter van Driel.

1.6. Inhoud van het rapport en leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken behandelen wij de volgende zaken:

- Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de context en achtergrond van Curaçao.
- Hoofdstuk 3 bevat onze bevindingen en conclusies over de *effectiviteit* van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen en conclusies over de *duurzaamheid* van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 5 bevat onze bevindingen en conclusies over de *efficiëntie* van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 6 bevat onze bevindingen en conclusies over de *impact* van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 7 bevat de overkoepelende conclusies van de evaluatie.

Naast deze concluderende hoofdstukken bevat het rapport een aantal bijlagen met achtergrondinformatie en meer gedetailleerde bevindingen:

- Bijlage A bevat een beschrijving van de samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI op Curaçao.
- Bijlage B bevat onze gedetailleerde bevindingen op het niveau van individuele projecten.
- Bijlage C bevat de verantwoording van het uitgevoerde onderzoek, waarin de onderzoeksactiviteiten en de gemaakte keuzes worden toegelicht.
- Bijlage D bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

2. Context Curaçao

2.1. Ontwikkelingen 2004 – 2014

Ten behoeve van een analyse en oordeel over de samenwerkingsprogramma's op Curaçao vinden wij het van belang de context van Curaçao op staatkundig gebied (ten behoeve van het programma IVB), economisch gebied (ten behoeve van het programma SEI) en sociaal gebied (ten behoeve van het programma SEI/OJSP) in de kern weer te geven. Over de ontwikkelingen op deze drie gebieden zijn diverse recente rapporten en macro-(economische) studies verschenen, die wij gebruiken om de context te schetsen. PwC heeft geen eigen onderzoek verricht naar de status en ontwikkelingen van Curaçao op de drie genoemde gebieden.

2.1.1. Staatkundige ontwikkeling

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn vastgelegd in het Koninkrijkstatuut uit 1954. In dit Statuut is de staatskundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk vastgelegd. Uitgangspunt van het Statuut is een rechtsorde waarbij de landen hun eigen belangen zelfstandig behartigen, de gezamenlijke belangen verzorgen en elkaar bijstaan waar en wanneer nodig. Tot 10 oktober 2010 bestond het Koninkrijk der Nederlanden uit de landen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba waren eilandgebieden binnen het land Nederlandse Antillen.

Op 8 april 2005 vond op Curaçao een volksraadpleging plaats over de gewenste status van het eiland op staatkundig gebied. 67,8% van de bevolking van Curaçao stemde voor de status van land binnen het Koninkrijk. De opkomst was 55%.

Op 5 maart 2004 is de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (hierna: BFV)[5] ingesteld. Deze werkgroep had de taak om door de eilanden en het land gewenste veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en aanbevelingen voor verbeteringen te doen. Op 8 oktober 2004 bracht de werkgroep haar advies uit. De belangrijkste analyse van de werkgroep was dat er 'grote ontevredenheid bestaat over het staatsverband van de Nederlandse Antillen. Het draagvlak daarvoor is nagenoeg verdwenen. De dubbele bestuurslaag [landsregering en eilandbestuur, PwC] belemmert bovendien een effectieve oplossing van maatschappelijke vraagstukken zoals armoedebestrijding, onveiligheid, economische ontwikkeling en beheersing van de openbare financiën'.[6]

De kern van het advies van de werkgroep luidde het opheffen van het land Nederlandse Antillen, het toekennen van de status van land aan de eilandgebieden Curaçao en Sint-Maarten en om van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zogenaamde Koninkrijkseilanden te maken. Hiermee kwam het advies van de werkgroep overeen met de wens van de bevolking van Curaçao. Naast het advies over de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk, heeft de werkgroep ook adviezen uitgebracht over rechtsorde, financiële verhoudingen en bestuurskracht.

De opvolging van het advies van de werkgroep BFV werd in 2005 en 2006 ter hand genomen. Er volgden diverse Rondetafelconferenties, waarin het land Nederlandse Antillen en Nederland overleg voerden over de voorwaarden voor de staatkundige vernieuwing en afspraken die hierbij gemaakt moesten worden op het gebied van rechtsorde, financiën en bestuurskracht. Op 2 november 2006 werd een slotakkoord bereikt over de toekomst van Curaçao en Sint Maarten als landen binnen het Koninkrijk.[7] In oktober 2009 werd bekendgemaakt dat de voorgenomen staatkundige hervormingen op 10 oktober 2010 zullen ingaan, mits aan een aantal voorwaarden van tijdige invoering van wetgeving is voldaan.[8]

---

[5] De werkgroep BFV is destijds ingesteld door de Nederlands-Antilliaanse minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken, de heer Richard F. Gibson en de Nederlandse minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer Thom C. de Graaf. De werkgroep werd voorgezeten door de heer E.A.V. (Papy) Jesurun, oud-gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen.

[6] Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële verhoudingen Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004, p. 6.

[7] Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten, 2 november 2006, Den Haag.

[8] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 568, nr. 55, p. 3.

Zowel Nederland als de Nederlandse Antillen hechtte er in de aanloop naar 10 oktober 2010 grote waarde aan om het ontmantelings- en transitieproces ordentelijk te laten verlopen. Het toekomstige land Curaçao moest zich voorbereiden op zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden als land. Tegelijkertijd moest de bestaande landsregering van de Nederlandse Antillen op Curaçao zich tot de transitiedatum blijven inzetten voor de reguliere taken.

Om het toekomstige land Curaçao te ondersteunen, werd in januari 2008 het IVB-programma voor Curaçao opgesteld.[9] Dit programma richtte zich op de versterking van de instituties op Curaçao en versterking van de Curaçaose bestuurskracht. Drie hoofdaandachtsgebieden werden onderscheiden: het ontmantelingsproces, de ondersteuning van de lopende trajecten en bijdrage aan opbouw van nieuwe entiteiten.

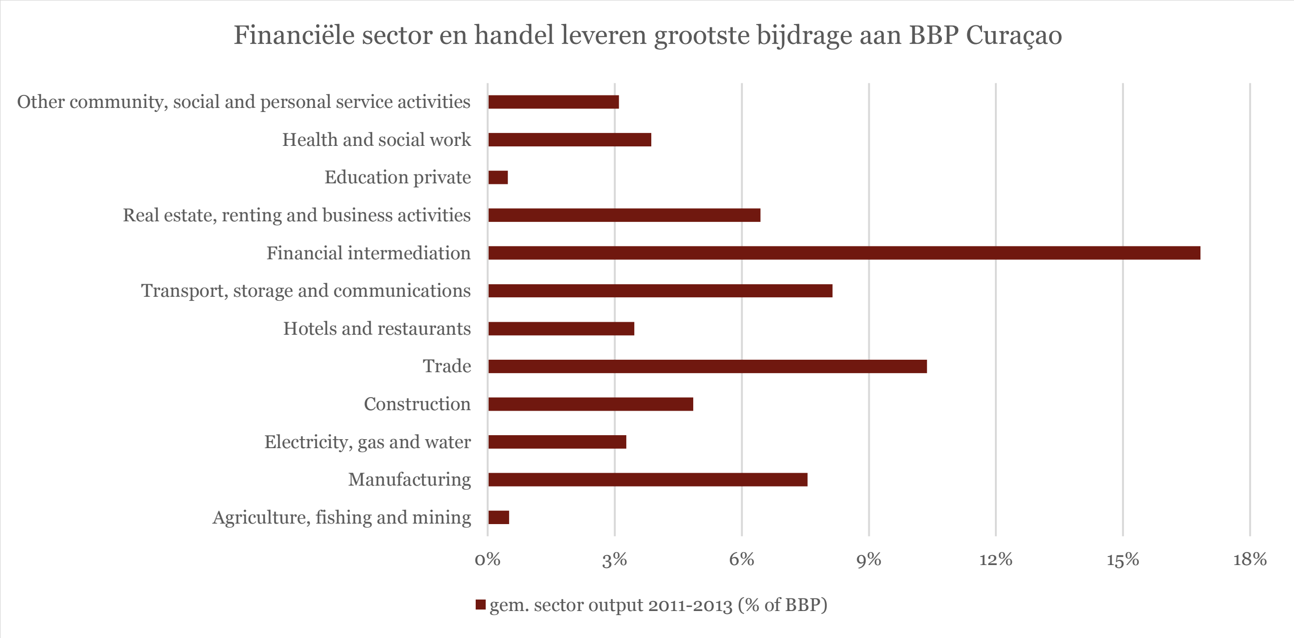
Vooraf (in 2008) werd al voorzien dat met de drie hoofdtaken voor de Curaçaose overheid de belasting op het (ambtenaren)apparaat zou toenemen in de periode tot 10 oktober 2010.[10] Dit is ook werkelijkheid gebleken in de tussentijdse evaluatie van het IVB-programma in maart 2011. De onderzoekers constateerden dat vanwege de staatkundige hervormingen de uitvoering van de projecten en daarmee het programma IVB vertraging hebben opgelopen door capaciteitsgebrek onder bestuurders en ambtenaren. De voortgangsrapportages die de projectleiders dienen op te leveren lopen daarbij tevens (grote) vertraging op en verschillen sterk in inhoud en kwaliteit.[11]

2.1.2. Economische ontwikkeling

Economie in kerncijfers

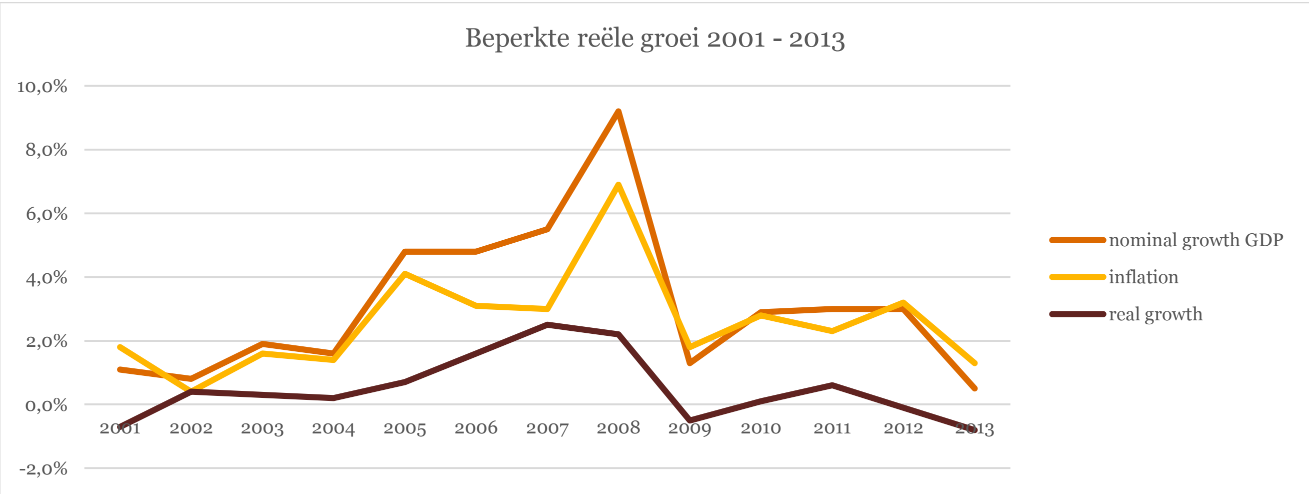
De gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van Curaçao laten zien dat de grootste bijdrage aan de Curaçaose economie de afgelopen jaren gemiddeld genomen (2011 – 2013) door de ‘financial intermediation’ sector geleverd wordt met een bijdrage van 16,8% van het bruto binnenlands product (hierna: BBP). Opvolgend leveren de sectoren ‘trade’ en ‘transport, storage and communications’, met een bijdrage van respectievelijk 10,4 en 8,1% de grootste bijdrage aan de Curaçaose economie. Anders dan vaak gedacht wordt, levert de sector ‘Hotels and restaurants’ met 3,5% een relatief bescheiden bijdrage aan de Curaçaose economie. Dit moet wel worden genuanceerd, omdat de cijfers van het CBS een gemiddelde over de jaren 2011-2013 betreffen en in die periode de export van “financial intermediation” sterk daalde en de inkomsten uit toerisme juist sterk stegen.[12]

[9] Land Nederlandse Antillen, *Programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008*, Willemstad januari 2008, p. 5-6.
[10] Ibid.
[11] Ecorys (2011), *Mid-term evaluatie IVB Curaçao*.
[12] Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, *The Economy of Curaçao and Sint Maarten in Data and Charts Yearly Overview 2004-2013*, pagina 1.



Bron: CBS Gross Domestic Product by sector and industry 2015, PwC

De Curaçaose economie laat over de langere termijn een beperkte reële groei zien. Gemiddeld bedraagt deze 0,5% per jaar in de periode 2001-2013.



Bron: CBS Gross Domestic Product by sector and industry 2015, PwC

Analyse Curaçaose economie

Het Franse adviesbureau voor economisch en financieel onderzoek TAC heeft in mei 2013 in opdracht van de Curaçaose overheid onderzoek gedaan naar de lange termijn ontwikkeling van de Curaçaose economie. TAC concludeert ten aanzien van de macro-economische status en ontwikkelingen van Curaçao:[13]

> *'As all other small island states, Curacao is fully import dependent, cannot develop economies of scale in manufacturing and must move up the value chain to keep incomes and standard of living improving. Small island states are highly vulnerable to exogenous shocks, sensitive to potentially large changes in*

---

[13] TAC Applied Economic and Financial Research, *Strategies for sustainable long term economic development in Curaçao*, part B-1: *Macroeconomic diagnostic and long-term growth prospects* (p. 5-6), 12 May 2013.

population and to brain-drain, and reliant on a limited number of « supporting revenues » and economic activities.

Beyond these unavoidable constraints and challenges, Curacao shows a number of specific macro weaknesses that have been substantially hampering economic growth: overall investment spending in the economy is high, but it is associated with low economic returns, indicating that efficient investment is insufficient. Domestic savings are also too low and poorly intermediated into the domestic economy, with large liquidity coinciding with persistent difficulties in access to finance by SMEs.

The diagnostic points to the lack of "profitable opportunities" as a major disincentive for higher-efficiëntie investment spending (profitability is too low, and the regulatory and business environment is burdensome); in parallel, the diagnostic highlights the very poor performances of Curacao in terms of productivity gains, related to a complex set of inadequate skills, unfavourable attitudes and perceptions, and poor regulatory background.

Unfortunately, Curacao has to face these structural challenges at a time of cyclical constraints and subdued international environment. The country is currently experiencing an unsustainable combination of low economic growth, large fiscal and external deficits and low foreign currency reserves. The lingering effects of the global / European financial crisis, the uncertainties in Latin America and the structural changes in international financial regulation regarding off-shore centers are simultaneously making the situation more complex and the changes more urgently required.

(…)

Simulations show that average annual rates above 2.5% or 3.0% for Curacao's GDP can be achieved by moving towards the skills, productivity and business environments observed in the other benchmark countries. [PwC: Trinidad & Tobago, Barbados, Bahamas, Singapore].

In parallel, Curacao should recognize, and capitalize on one key benefit of being a "small size" economy: dealing with structural constraints should be less complex and more consensual than in larger economies. The country should be able to better capitalize on its existing strengths, from its multilingual/multicultural population to professionalism in international finance and tourism attractions and including its geographic location and regional opportunities. Curacao has also a reasonably well developed infrastructure (telecommunications, road, harbor, airport, power, water/ sewage).'

Het TAC-rapport met aanbevelingen is in 2014 door de Raad van Ministers van Curaçao aangenomen. De minister van Economische Ontwikkeling gaf daarbij aan dat met de implementatie van de aanbevelingen reeds is begonnen.[14]

Het *Rabobank Country Report 2014* over Curaçao geeft kernachtig de volgende analyse van de Curaçaose economie:[15]

'Sterke punten

- *Hoog inkomensniveau. Vergeleken met andere landen in de regio, kent Curaçao een relatief hoge levensstandaard met een inkomen per hoofd van de bevolking van USD 21.306 in 2013.*
- *Een relatief sterk institutioneel raamwerk. Het Curaçaose institutioneel raamwerk is redelijk sterk vergeleken met andere landen in de regio. Echter, politieke onrust en verhalen over corruptie zijn niet ongebruikelijk.*

Zwakke punten

- *Gebrek aan fiscale discipline. Curaçao kende een begrotingstekort in 2010, 2011 en 2012. Dit is een verrassing, aangezien Curaçao een begrotingsevenwicht afgesproken heeft in ruil voor de*

[14] *Amigoe*, 13 juni 2014.
[15] Analyse overgenomen uit *Rabobank Country Report Curaçao*, 26 augustus 2004.

schuldsanering door Nederland in 2010. Het lijkt er op dat de overheid probeert de fiscale problemen aan te pakken, maar of dit structureel van aard is moet nog blijken.

- *Zwakke externe positie. Een groot tekort op de lopende rekening en een laag niveau van de deviezenreserves binnen de monetaire unie, stelt Curaçaose lokale economie bloot aan externe liquiditeitsrisico's. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten heeft een importdekking van slechts 3,3 maanden.'*

2.1.3. Sociale ontwikkeling

UNICEF heeft in 2013 onderzoek laten doen naar de situatie van kinderen en jongeren op Curaçao.[16] Wij geven ten behoeve van de achtergrond voor het OJSP de belangrijkste conclusies ten aanzien van kinderen en jeugd weer.

Thema	Behaalde resultaten	Uitdagingen
Gezondheid	• De moederschapswet • Prenatale en kraamzorg • Hogere vaccinatiegraad	• Obesitas • Kindersterfte • Tienerzwangerschappen • Verslavingen en alcohol- en drugsgebruik • HIV en Aids • Milieu en gezondheid
Onderwijs	• Goede schoolgang basisonderwijs • Hoge alfabetiseringsgraad • Plannen om het gebrek aan naschoolse activiteiten aan te pakken	• Invloeden van het Nederlandse onderwijsmodel • Onderwijstaal • Drop-outs • Weinig aandacht voor genderverschillen • Beperkte beschikbaarheid van naschoolse activiteiten • Beperkte integratie van kinderen met beperkingen of die speciaal onderwijs volgen • Onderwijs is niet helemaal gratis en • 'Braindrain'
Bescherming	• Systeem voor kinderbescherming, • Strafwetgeving om mensenhandel aan te pakken • Plaatsing randapparatuur en patrouille door de kustwacht om drugshandel aan te pakken • Verschillende (internationale) instanties zijn actief om alcohol-, drugs-, gok- of rookverslaving aan te pakken, met name gericht op jongeren	• Noodzaak om aanpassingen in het wettelijk kader te overwegen • Noodzaak van meer coördinatie binnen het systeem voor kinderbescherming • Huiselijk geweld • Seksueel misbruik • Kinderhandel en prostitutie • Drugshandel en gokken • Jongeren die aanraking komen met Justitie

2.2. SONA: Samenwerkingsprogramma's binnen het Koninkrijk

Ten behoeve van een analyse en oordeel over de samenwerkingsprogramma's op Curaçao, vinden wij het van belang tevens de context van de samenwerkingsprogrsamma's in de kern weer te geven. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden in de eerste periode van de samenwerkingsprogramma's (2004 – 2007) en de tweede periode (2008 – 2014).

[16] United Nations Children's Fund (UNICEF), *De situatie van kinderen en jongeren op Curaçao*, 2013.

2.2.1. *Eerste periode 2004 – 2008*

In 2002 heeft de Werkgroep Uitvoering samenwerkingsrelatie Nederlandse Antillen – Nederland (werkgroep-Wijers) op verzoek van de toenmalige Nederlandse Antillen en Nederland advies uitgebracht over de oprichting van een ontwikkelingsfonds. Kern van dit advies was dat de effectiviteit van de wijze van samenwerking tussen de toenmalige Nederlandse Antillen en Nederland vergroot kon worden door oprichting van een dergelijk fonds. Tevens zou hiermee het bureaucratische proces van het beheer van de samenwerkingsmiddelen en de rechtstreekse bemoeienis van de zijde van de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse politiek geminimaliseerd kunnen worden.[17]

De leden van de Tweede Kamer stemden tijdens de begrotingsbehandeling in 2002 in met het Nederlandse standpunt ten aanzien van de adviezen van de werkgroep-Wijers over het Ontwikkelingsfonds. De minister-president van de toenmalige Nederlandse Antillen stemde op 11 februari 2003, namens de Raad van Ministers, in met de uitvoering van de adviezen inzake het Ontwikkelingsfonds.

2.2.1.1. Oprichting SONA

De Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) werd daarmee in lijn met het advies van de werkgroep-Wijers opgericht op 1 oktober 2004. SONA heeft – in lijn met de samenwerkingsprogramma's gestart in 2002 – als doel een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de toenmalige vijf Eilandgebieden Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba door zelfstandige en professionele toewijzing van middelen aan projecten. Hiertoe beheert SONA ontwikkelingsfondsen en tracht zij haar doel te bereiken door:[18]

a. het doen toetsen en beoordelen van de door de landen of de afzonderlijke openbare lichamen ingediende aanvragen voor financiering van projecten in het kader van de tussen donoren en de landen of de openbare lichamen overeengekomen samenwerkingsprogramma's
b. het doen toewijzen van middelen aan goedgekeurde projecten;
c. het doen controleren van de prestaties, voorgang en kwaliteit bij de uitvoering van projecten
d. het faciliteren van overleg tussen de donoren, de landen en de openbare lichamen in het kader van het samenwerkingsbeleid
e. het uitvoeren van ontwikkelingsprojecten.

Voor de uitvoering van haar activiteiten heeft SONA met het Nederlandse adviesbureau Berenschot een managementovereenkomst afgesloten voor het beheer van de ontwikkelingsgelden met alle bijbehorende werkzaamheden. Berenschot heeft hiertoe de Antilliaanse Vennootschap NAO opgericht met Berenschot als 100% aandeelhouder. NAO N.V. treedt op als de Uitvoeringsorganisatie SONA (hierna: USONA). De werkzaamheden zijn ondergebracht bij USONA.[19]

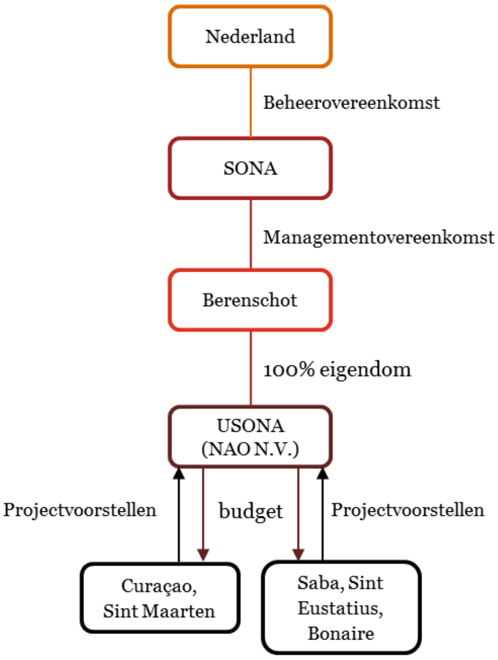
Met de oprichting van SONA in 2004 hebben Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen (later de landen Curaçao en Sint Maarten en de Openbare Lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire) het beheer van de samenwerkingsgelden en selectie en begeleiding van projecten op afstand geplaatst. Hiermee werd invulling gegeven aan de kern van de adviezen van de werkgroep-Wijers: de effectiviteit kon verder vergroot worden en de bureaucratie en rechtstreekse bemoeienis van de politiek was geminimaliseerd. Nederland keerde de samenwerkingsgelden uit op basis van een beheersovereenkomst met SONA. De toenmalige Nederlandse Antillen, later de landen Curaçao, Sint Maarten en Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, konden projectvoorstellen indienen die door USONA beoordeeld en gehonoreerd konden worden.

---

[17] *Nieuwe kaders, nieuwe kansen*, Eindrapport van de Werkgroep samenwerkingsrelatie Nederlandse Antillen – Nederland, Den Haag, 27 juni 2002.
[18] Statuten SONA, 2004.
[19] USONA Jaarverslag 2004.

Schematisch kan de governance van de samenwerkingsprogramma's SONA als volgt worden weergegeven:

Governancestructuur samenwerkingsprogramma's



2.2.1.2. Samenwerkingsprogramma's 2002-2007

De eerste reguliere samenwerkingsprogramma's betroffen Bestuurlijke Ontwikkeling, Duurzame Economische Ontwikkeling en Onderwijs. De looptijd van deze samenwerkingsprogramma's was van 2004 tot 2008. De eerste reguliere samenwerkingsprogramma's betreffen Bestuurlijke Ontwikkeling (hierna: BO), Duurzame Economische Ontwikkeling (hierna: DEO) en Onderwijs. De oorspronkelijke looptijd van deze samenwerkingsprogramma's was van 2002 tot 2006. De looptijd van de programma's zijn daarna verlengd met één jaar tot en met 2007.

De volgende cijfers zijn beschikbaar over de samenwerkingsprogramma's uit deze periode:

SONA-projecten 2002 – 2007	Aantal projecten in uitvoering	Aantal projecten afgerond	Toegekende budgetten (mln ANG)	Verplicht (mln. ANG)	Betaald (mln. ANG)
Projecten Bestuurlijke Ontwikkeling (BO)[20,21]	12	6	21,9	14,2	11,6
Projecten Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO)[22][23]	12	13	n.b.	n.b.	28,0
Onderwijs[24]	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

De doelstellingen van het BO waren:[25]

[20] Ecorys, *Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002 – 2006*, 29 juni 2007.
[21] Stand per 31/12/2006.
[22] BGSI, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Chapter 3: Curaçao Government Report*, Final Report July 2007.
[23] Stand per ultimo eerste kwartaal 2007.
[24] Voor het programma hebben wij geen specificatie aangetroffen voor het eilandgebied Curaçao. Ook hebben wij geen evaluatie van dit programma over deze periode aangetroffen.
[25] Ecorys, *Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002 – 2006*, 29 juni 2007,Deel I, p. 78.

“Het doel van het samenwerkingsprogramma is het verder verhogen en versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur op de Nederlandse Antillen. Zowel voor het Land als de eilandgebieden is het programma er op gericht om:

- Ten aanzien van de kwaliteit van het bestuur: het democratisch gehalte, de transparantie en de integriteit van het bestuur verder te verhogen;
- Ten aanzien van de ambtelijke organisatie: de doelmatigheid en de doeltreffendheid te optimaliseren;
- Ten aanzien van de dienstverlening: het continu verhogen van de klantvriendelijkheid, de betrouwbaarheid en de mate van tevredenheid van de burger.”

De conclusies uit de evaluatie van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling luidden:[26]

- *‘Technische bijstand lijkt vooral te hebben bijgedragen aan het wegwerken van achterstanden en tijdelijk extra mankracht te leveren. De duurzaamheid van technische bijstand lijkt in zijn huidige vormgeving beperkt.*
- *Het resultaatgebied kwaliteit van bestuur heeft tot nu toe relatief weinig aandacht gekregen binnen SBO. Daarnaast hebben er nagenoeg geen zelf gefinancierde activiteiten plaats gevonden op dit gebied.*
- *De prioriteitstelling binnen resultaatgebieden lijkt niet altijd te worden uitgevoerd op functionele noodzakelijkheid (‘wat moet eerst?’). Binnen de resultaatgebieden hebben wij een beperkte samenhang tussen projecten kunnen vinden. Recentelijk lijkt hier verandering in te komen met het onlangs ingediende Koepelplan (resultaatgebied vertrouwen in de overheid).’*

De doelstellingen van het DEO luidden:

The structure of the MEP was based on four objectives each with a series of sub-objectives:

- Ensure long term macroeconomic stability to include:
  - Overall stable macroeconomic environment climate;
  - Balanced budget with low debt;
  - Stable exchange rate;
  - Stable balance of payments; and
  - Price stability to achieve social cohesion and political stability.
- Create a stimulating enabling framework to include efforts in the policy areas of:
  - Labor Market Policy for a more flexible labor market and increased labor mobility;
  - Capital Market Policy for a better functioning capital market;
  - Competition Policy for more competitive markets and consumer protection;
  - Trade Policy for improved export opportunities for local companies and more dynamic markets;
  - Export Policy for a higher volume of exports and better export opportunities for local companies;
  - Entrepreneurship to increase the number of entrepreneurs and develop the entrepreneurial spirit;
  - Innovation Policy to allow for more innovative firms;
  - Public Sector Efficiency to substantially lower the level of Red Tape;
  - Privatization to improve market functioning by reducing government involvement; and
  - Tax policy so that there is a more balanced tax system that takes both economic and social objectives into account.
- Create growth in specific economic sub sectors to include:
  - Tourism by increasing the number of stay over and cruise tourists;
  - Logistics in terms of establishing a competitive airport, expansion of harbor activities and port use growth, and expansion of e-zones;
  - E-Commerce so that activities are facilitated;

[26] Ecorys, *Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002 – 2006*, 29 juni 2007,Deel II, p. 42.

- International Finance Sector so that the sector is revitalized and growth-oriented; and
- Oil by modernizing the Curaçao refinery.

- Develop the necessary supporting policies to include:

  - Education policy so that sufficient training capacity is present to meet labor market demand;
  - Environmental policy so there is no environmental damage and a synergy with tourism;
  - Employment policy so there is a reduction of the number of unemployed not able to find work without guidance; and
  - Income policy so an appropriate standard of living is realized for the unemployed without reducing the incentives to find work.

De conclusies uit de evaluatie van het Samenwerkingsprogramma Duurzame Economische Ontwikkeling luidden: [27]

- *'Het Meerjaren Economisch Programma (MEP) was een goed doordachte aanpak om ontwikkeling op gang te brengen en vormt een stevige basis voor het SEI. De beperkingen van het MEP zijn voornamelijk aanwezig in de uitvoering en in het ontbreken van een gezamenlijke resultaatgerichtheid van de (gehele) overheid en de private sector.*
- *Economische groei heeft plaatsgevonden en er is groei in werkgelegenheid en in verschillende sectoren waarneembaar. De uitdaging voor de toekomst is deze ontwikkeling te consolideren en een coherenter programma met specifieke doelstellingen en activiteiten te realiseren. Als deze consolidatie niet plaatsvindt en specifieke onderwerpen niet worden aangepakt, zouden bestaande problemen met werkgelegenheid, investeringen en overheidsuitgaven kunnen verslechteren.*
- *Het programma is niet volledig uitgevoerd als gevolg van de beperkte mogelijkheden van de overheid om een deel van de kosten te dragen. Ook speelde politieke onzekerheid een rol.*
- *Ook hebben de beperkte prioritering en concurrentie om de beschikbare gelden invloed gehad op het programma. De prioritering die heeft plaatsgevonden, was minder effectief doordat de capaciteit om projectvoorstellen op te stellen, politieke steun en doorzettingsmacht soms ontbraken. Het 'first in, first out'-proces dat USONA heeft gehanteerd was weliswaar transparant en ontsloeg USONA en de Nederlandse overheid van de verantwoordelijkheid om te prioriteren, maar creëerde ook een 'markt' voor projectvoorstellen waarop geconcurreerd werd op 'verkoopbaarheid', maar niet op maatschappelijke behoefte of prioriteit. Ook zijn fondsen ingezet voor projecten die voor de oprichting van USONA waren vormgegeven en voor andere programma's en heeft een verpolitisering van de projectselectie plaatsgevonden.'*

Curaçao had gepland 215 miljoen ANG uit te geven aan het DEO (Duurzame Economische Ontwikkeling, voorloper van het SEI) 2004 – 2007: [28] "*An inventory of projects during the drawing up of the MEP indicated that an estimated ANG 215 million will be needed to execute the current 2004 -2007 program of which approximately 165 million will be financed through MEP*." Binnen het programma zijn 16 projecten geïdentificeerd, verdeeld over de thema's Macro Economic Stability (ANG 70.000), Enabling Business Environment (ANG 15,4 mln), Stimulating specific sectors (ANG 199,6 mln) en Supporting policies (ANG 0).

De conclusies uit de mid-term evaluatie van de onderwijsprogramma's luidden: [29]

- *'Er is al een aantal goede resultaten geboekt, waarbij expliciet de invoering van de eerste cyclus FO en de opbouw van het SBO tot dusverre, genoemd kunnen worden. Deze voorlopige resultaten zijn van een hoge kwaliteit, ook wanneer ze worden beschouwd binnen een internationaal perspectief. Daarnaast viel het de evaluatoren op dat de uitvoerders van de vernieuwingen, zonder uitzondering, uitermate gemotiveerd en hard werkend zijn.*
- *Achteraf beschouwd, was het beter geweest als een dergelijk complex, grootschalig, ingewikkeld, maatschappelijk uiterst relevant en kostbaar programma, met zoveel kernverbeteringen, vooraf op*

---

[27] BGSI, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Chapter 3: Curaçao Government Report*, Final Report July 2007, p 24.
[28] Multi-year economic program Curaçao 2004 – 2007, June 2004.
[29] Edburgh Consultants, *Mid - term evaluatie van de deelprogramma's Funderend Onderwijs en Beroeps Onderwijs in de Nederlandse Antillen*, februari-mei 2006.

vooral de organisatorische implicaties beter was uitgelijnd en opgetuigd. Daarbij zou het implementatieproces gelijke tred hebben moeten houden met de noodzakelijke capaciteitsopbouw, zowel fysiek als wat betreft human resources. Dat is nu niet gebeurd. Het resultaat is een groot speelveld, waarbinnen met overtuiging en grote inzet en betrokkenheid heel energiek wordt gespeeld, echter zonder duidelijke regels en zonder scheidsrechter. Sommige spelers (ouders) worden te weinig bij het spel betrokken, vele anderen zijn nog onvoldoende op hun taken voorbereid. Daardoor is het spel onvoldoende effectief, onvoldoende efficiënt en zet het onvoldoende duurzame resultaten neer, waardoor de beoogde impact buiten bereik komt te liggen. Feitelijk is er hier sprake van een Sector Wide Approach (SWAp, zie bijlage), in dit geval met betrekking tot onderwijs, zoals die veel landen ter wereld ingang vindt. Bij zo'n SWAp hoort echter onlosmakelijk een bepaald monitoring-instrumentarium, om de invoering zo soepel, efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen. Daarbij is partnerschap (dus inclusief in dit geval een duidelijke betrokkenheid van Nederland), ownership en een constante dialoog tussen alle actoren omtrent de kaderstellende voorwaarden voor een juiste implementatie, tussen het uitvoerende land (resp. de eilandgebieden) en de donor (Nederland), van cruciaal belang. Dit inzicht en deze kennis zijn in het geval van de Nederlandse Antillen vooralsnog niet toegepast.

- *Daarnaast spelen in toenemende mate serieuze problemen rondom de maatschappelijke acceptatie (draagvlak) en is er beslist nog onvoldoende nagedacht over het probleem van een groot verschil tussen thuis-, school- en straatcultuur bij de opvoeding van de kinderen, zoals dat binnen belangrijke delen van de populaties waarneembaar is. Nog een uiterst belangrijke hindernis wordt gevormd door het feit dat het wettelijk kader voor deze vernieuwingen nog altijd niet geheel en volledig is vastgesteld, inclusief de daarmee samenhangende noodzakelijke begrotingsaanpassingen, en dat daardoor de legitimiteit ervan onder druk staat. Om die laatste reden is bijvoorbeeld de inspectie niet goed in staat om de noodzakelijke sturing en ondersteuning te bieden, met name op schoolniveau, nog onverlet het feit dat de inspectie onvoldoende is voorbereid op de met de vernieuwingen samenhangende taken.*
- *Als gevolg van deze ernstige tekortkomingen (organisatorisch, draagvlak, opvoeding, legitimiteit), treden op vrijwel alle niveaus en onderdelen van de invoering meer of minder problemen op, die de verdere voortgang van de implementatie hinderen en die zelfs, bij ongewijzigd beleid, zullen kunnen uitdraaien op een mislukking van de op zichzelf noodzakelijke en breed gedragen onderwijsvernieuwingen. Uiteindelijk zal het gehele Koninkrijk daarvan de wrange vruchten gaan plukken; de betrokken leerlingen, om wie het tenslotte allemaal draait, in de eerste plaats: hun toekomstperspectief is ernstig in het geding.'*

2.2.2. *Tweede periode 2008-2014*

De samenwerkingsprogramma's, die hebben gelopen van 2008 tot en met 2014, zijn een vervolg op de programma's uit de periode 2004 – 2008. Hieronder geven wij kort de context van deze programma's. Een gedetailleerde beschrijving per programma, inclusief de aantallen en typen projecten die binnen elk programma zijn uitgevoerd, is opgenomen in Bijlage A bij dit rapport.

De samenwerkingsprogramma's die in dit rapport worden geëvalueerd, zijn:

- ***Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB)***, met als doel een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao realiseren welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving;
- ***Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP)***, met als doelen:
  - de algemene vorming van de mens in de Curaçaose maatschappij, in de Caribische regio en in de wereld;
  - het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau; en
  - meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten.;
- ***Sociaal Economisch Initiatief (SEI)***, met als doel duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao en het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt.

Eind 2012 is de laatste storting aan SONA gedaan. De looptijd van de projecten is met twee jaar verlengd tot en met 31 december 2014. Eind 2014 zijn hiermee alle samenwerkingsprogramma's en onderliggende projecten afgesloten. Curaçao heeft van de SONA-gelden 168 projecten uitgevoerd (45 binnen IVB, 94 binnen SEI, 29 binnen OJSP). Het totale budget van alle projecten die op Curaçao zijn uitgevoerd, bedraagt ANG 275,6 miljoen, circa € 130 miljoen.

Eind 2009 werd in het kader van het OJSP tussen de Nederlandse overheid en de eilandsoverheid van Curaçao het Sint Joris-akkoord gesloten. *"Het Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP) zal op Curaçao in 2011 in het teken staan van de uitvoering van het zogenaamde Sint-Joris akkoord en van de opvolging van de aanbevelingen die voortvloeien uit de mid-term evaluatie die in 2010 plaatsvindt. In het «Sint Joris akkoord» zijn afspraken vastgelegd die meer verantwoordelijkheid leggen bij de schoolbesturen voor de uitvoering van het programma. Op deze manier worden beleid en praktijk dichter bij elkaar gebracht."*[30] Het Sint Joris-akkoord gaf de rooms-katholieke en protestants-christelijke schoolbesturen eigen verantwoordelijkheid voor de invulling van de doelstellingen van het OJSP voor de scholen van de zelfde denominaties. Ook kregen de scholen (binnen de geldende regels en voorwaarden van USONA) de mogelijkheid om zelf gelden toe te kennen aan deelprojecten binnen het OJSP en het projectbeheer voor deze deelprojecten te voeren. Daarmee betekende het Sint Joris- akkoord een wezenlijke verandering van de governance van het OJSP en de enige uitzondering op de regel voor de samenwerkingsprogramma's op alle eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen dat alleen overheden een projectvoorstel konden indienen of wijzigen. De effecten van het Sint Joris-akkoord op de OJSP-projecten van Curaçao bespreken wij in de hoofdstuk 3 t/m 6 van dit rapport.

[30] Rijksbegroting 2011, Beleidsartikel 2 Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners

3. *Effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's*

Dit hoofdstuk gaat in op de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van effectiviteit luidt de onderzoeksvraag: *"In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's?"*

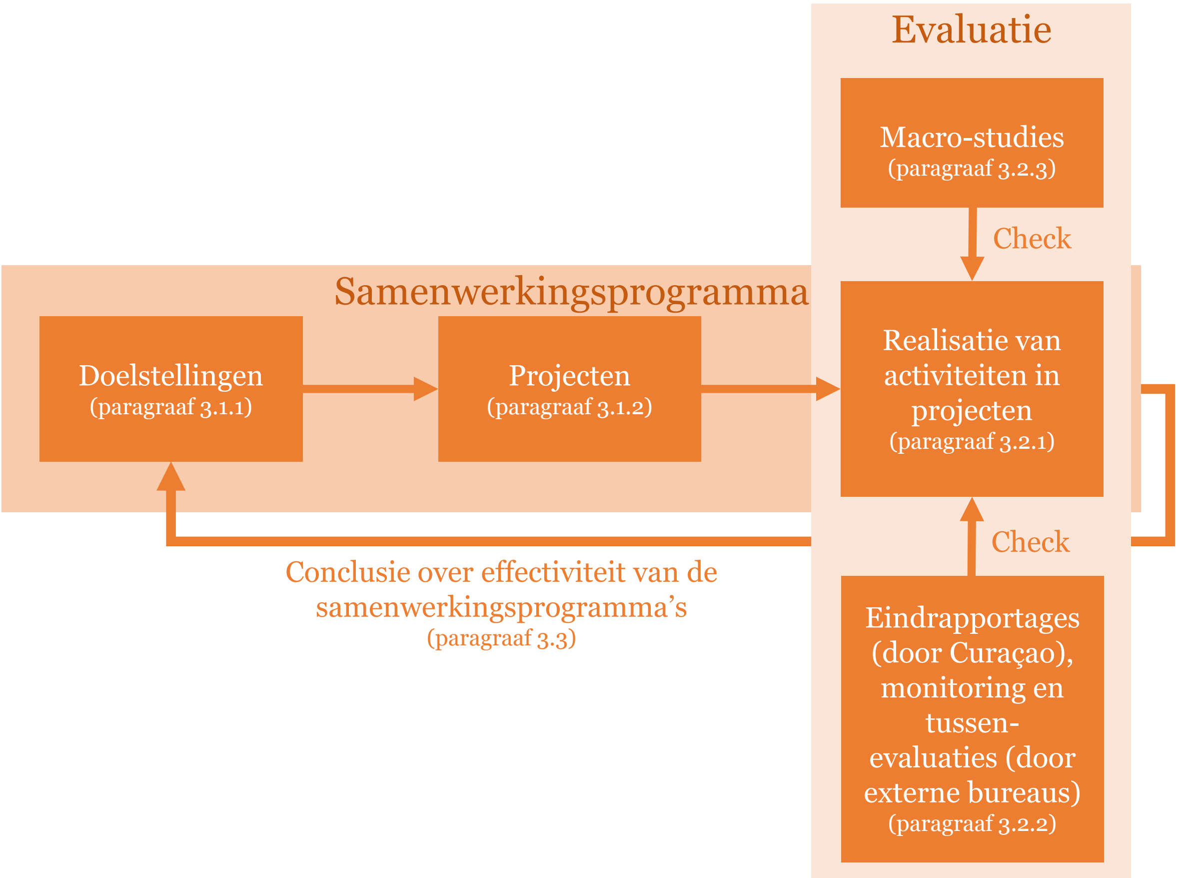
Deze onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door twee aspecten te onderzoeken:

- de mate waarin de doelen van de projecten aansluiten bij de doelen van de samenwerkingsprogramma's, beoordeeld aan de hand van de beschrijving van programmadoelen in de protocollen en implementatieplannen van het IVB, OJSP en SEI en de beschrijving van projectdoelen in projectdossiers (paragraaf 3.1);
- de mate waarin de doelen van de programma's gerealiseerd zijn, beoordeeld aan de hand van:

  – de mate van realisatie van projectactiviteiten die blijkt uit de projectdossiers en de mate van doelrealisatie die blijkt uit het verdiepend onderzoek van tien projecten (paragraaf 3.2.1);
  – de beschikbare tussenevaluaties en de eindrapportages per programma, die zijn uitgevoerd door de overheid van Curaçao (paragraaf 3.2.2);
  – de ontwikkelingen die zich in de maatschappelijke context van de programma's hebben afgespeeld, zoals die te vinden zijn in openbare bronnen (paragraaf 3.2.3).

In paragraaf 3.3 geven wij onze conclusies over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's.

Onderstaande figuur geeft deze analyse schematisch weer.



3.1. Doelstellingen van programma's en projecten

3.1.1. Programmadoelstellingen

Met het bekend maken van een nieuwe tranche samenwerkingsgeld SONA in 2007 heeft de overheid van Curaçao programmaplannen geschreven voor het IVB, OJSP en het SEI. Onderstaande tabel geeft een kernachtige weergave van de doelstellingen per programma, de programmalijnen/deelprogramma's/themagebieden die binnen ieder programma onderscheiden zijn, het aantal projecten dat binnen het samenwerkingsprogramma is uitgevoerd en tot slot welk budget hier in totaal mee gemoeid was. De initieel geplande looptijd van de samenwerkingsprogramma was ca. vier jaar (2008 – 2012) en is uiteindelijk met twee jaar verlengd (tot en met 2014).

Programma	Kernachtige weergave doelstellingen en programmalijnen/deelprogramma's/themagebieden	Aantal projecten	Totaal budget (ANG)
IVB	IVB stond (en staat) in het teken van de constitutionele transitie van Curaçao: de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen en het ontstaan van Curaçao per 10 oktober 2010. Het doel van IVB is dan ook om een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao te realiseren welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving. Curaçao heeft binnen IVB de volgende resultaatgebieden benoemd: [31] 1. Controle op het bestuur/ checks and balances: versterken van organen die een belangrijke rol spelen bij het controleren van het ambtelijk apparaat en bestuur; 2. Vertrouwen in de overheid: bewerkstelligen van een toename van het vertrouwen van de burger in de overheid; 3. Financiën en begrotingsbeheer: verder rationaliseren van de verwerving, allocatie, besteding en beheer van geldmiddelen; 4. Informatisering/ automatisering: optimaliseren van de toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie ten behoeve van het functioneren van overheidsdiensten en de communicatie met de omgeving; 5. Verhoging van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat: optimaliseren van het geheel van personele, materiële en organisatorische middelen ter vervulling van overheidstaken; 6. Verhoging van de kwaliteit van het bestuurlijk apparaat: versterken van het besef van en de garanties voor publieke verantwoordelijkheid met betrekking tot bestuur, beleidsbepaling, besluitvorming en beleidsuitvoering.	45	67,4 mln.
OJSP	De algemene vorming van de mens in de Curaçaose maatschappij, in de Caribische regio en in de wereld. Het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau. Meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten. 1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV): gericht op het ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport 2. Funderend Onderwijs (FO): gelijke ontplooiingskansen, brede vorming en een minimum kennisniveau 3. Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs en Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO): persoonlijke ontplooiing, blijvende inzetbaarheid, basis voor 'life long learning' en voorkomen dat jongeren het onderwijs verlaten zonder diploma 4. Sociale Vormingsplicht (SVP): begeleiden van kwetsbare jongeren naar een maatschappelijk participatie	29	111,9 mln.
SEI	Duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao. Het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren. De SEI initiatieven worden toegepast op de volgende themagebieden: 1. Herstructureren systemen sociale zekerheid: betere omstandigheden voor mensen met acute sociale noden en een betere participatiegraad in het onderwijs en de arbeidsmarkt	94	96,3 mln.

[31] Samenwerkingsconvenant IVB 2008 – 2012 Eilandgebied Curaçao en Nederland, Willemstad, maart 2008.

	2. Sociale voorzieningen: armoedebestrijding, leefklimaat in de wijken, jeugdbeleid, migrantenbeleid en integratie en gezondheidszorg 3. Openbaar bestuur: reduceren van de overheidsschuld, beheersen van de overheidsfinanciën en ondersteunen van een nieuw bestuurlijk apparaat dat de realisatie van de doelen van Pais Korsou faciliteert 4. Herstructurering economie: stimuleren van economische groei tot een niveau van 4% per jaar, reduceren van de werkloosheid met 2-3 procentpunten per jaar 5. Arbeidsmarkt: verbetering aansluiting beroepsonderwijs op arbeidsmarkt, uitbouw van arbeidsgericht onderwijs, hoger onderwijs en bevordering mobiliteit		
Totaal		168	**275,6 mln.**

Duidelijk is dat de programmadoelstellingen gericht zijn op het bereiken van een gewenst maatschappelijk effect. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig – in feite de politieke afspraken tussen Nederland en Curaçao – niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Curaçao uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen. Binnen de geformuleerde programmadoelstellingen heeft de overheid van Curaçao een groot aantal projecten voorgesteld. Deze projectvoorstellen zijn door USONA getoetst op ontvankelijkheid en beoordeeld op relevantie: voldoet het project aan de formele eisen en past het project in de doelstellingen van het betreffende programma.

Conclusie programmadoelstellingen

De programmadoelstellingen zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect, dat breed, veel omvattend en in ambitieuze en abstracte termen is geformuleerd. De programmadoelstellingen zijn 'high-level' beschreven. Gezien de uitgangspositie van Curaçao, het beschikbare programmabudget en de initieel verwachte doorlooptijd van ca. vier jaar, zijn de doelstellingen ambitieus te noemen. Tegelijkertijd is het hoge ambitieniveau begrijpelijk gezien de uitdagingen waarmee Curaçao zich geconfronteerd zag in 2008.

3.1.2. Projectdoelstellingen

Bij bestudering van de doelstellingen van de 186 projecten verspreid over het IVB, OJSP en SEI die wij verdiepend hebben onderzocht valt het volgende op ten aanzien van de projectvoorstellen.

Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de overheid van Curaçao. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten. Bij projecten van infrastructurele aard is dit vaak geen probleem gebleken: de concrete activiteiten (aanleggen van een weg) dragen zichtbaar bij aan de beoogde maatschappelijke effecten (verbetering van de bereikbaarheid, doorstroming). Bij complexere projecten (bijvoorbeeld gericht op gedrags- of cultuurverandering) is dit echter wel manifest gebleken: de relatie tussen oorspronkelijke doelstellingen en uitgevoerde activiteiten is dan lastig aan te tonen.

3.2. Mate van doelrealisatie



De mate van doelrealisatie van de projecten is een belangrijke indicator voor de mate van doelrealisatie op programmaniveau. In paragraaf 3.2.1 gaan wij in op de mate van doelrealisatie op projectniveau. Vervolgens toetsen wij het beeld dat uit de projecten naar voren komt aan de hand van twee "checks": de doelrealisatie op programmaniveau aan de hand van eindrapportages, monitoringsinformatie en programma-evaluaties macro-(economische) studies die betrekking hebben op de indicatoren die relevant zijn voor het vaststellen van de doelbereiking van IVB, SEI en OJSP (paragraaf 3.2.2) en macro-(economische) studies die betrekking hebben op de indicatoren die relevant zijn voor het vaststellen van de doelbereiking van IVB, SEI en OJSP (paragraaf 3.2.3).

3.2.1. Realisatie van activiteiten in projecten

Voor de beoordeling van de mate waarin de projecten binnen IVB, OJSP en SEI effectief zijn geweest, hebben wij de eindverslagen van alle projecten bestudeerd. In het format van USONA voor eindverslagen dat projectverantwoordelijken geacht werden in te vullen wordt onder andere gevraagd *"Druk **elk** gerealiseerd resultaat uit in een percentage van het beoogde resultaat"*. De meeste eindverslagen bevatten dan ook een percentage voor elk van de belangrijkste beoogde resultaten.

Nadere bestudering van deze percentages in de context van het project (zoals wij hebben gedaan voor de tien projecten die wij verdiepend hebben onderzocht) leert dat de ingevulde percentages betrekking hebben op de gerealiseerde ***activiteiten*** en ***prestaties***. Dit beeld is door USONA bevestigd.[32]

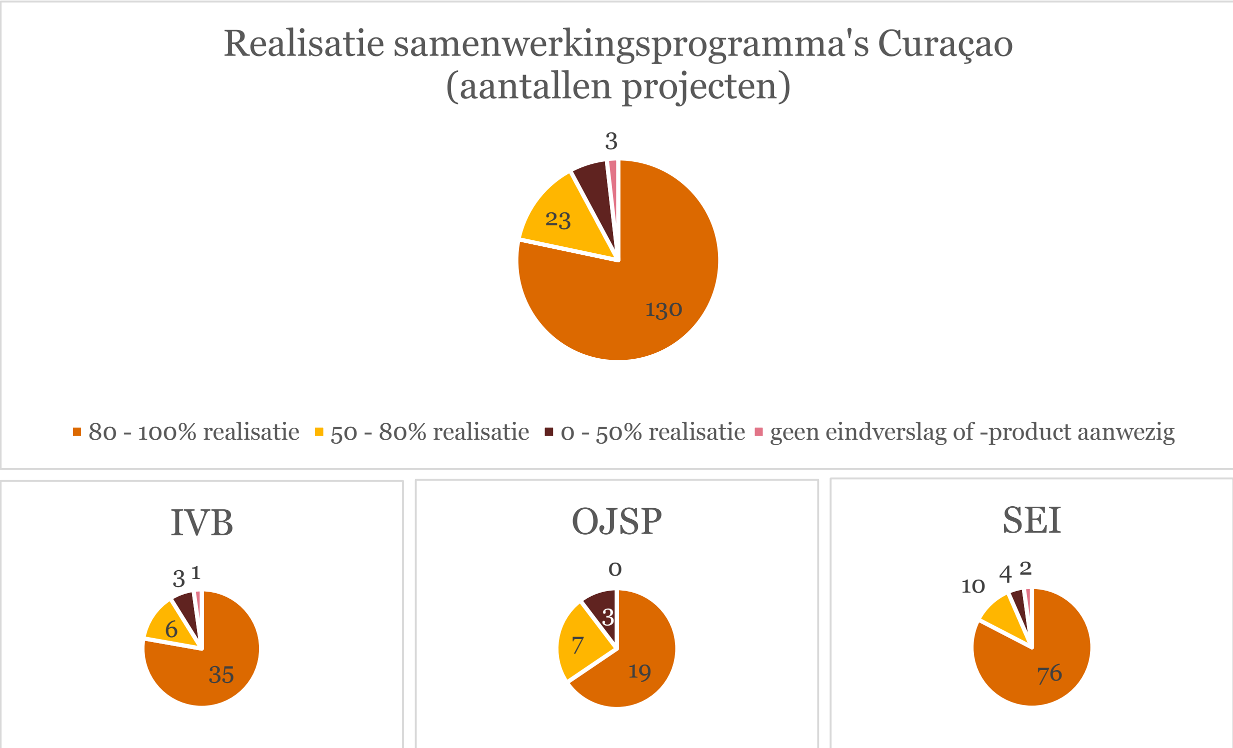
Het cijfermateriaal dat beschikbaar is voor alle projecten uit de Curaçaose samenwerkingsprogramma's heeft dan ook betrekking op de realisatie van activiteiten, maar biedt weinig zicht op de realisatie van projectdoelen. Dat de activiteiten in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan de projectdoelen is op basis van ons verdiepend onderzoek in tien projecten duidelijk, maar de mate waarin verschilt per project.

In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin de activiteiten zijn uitgevoerd , uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

1. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.
2. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

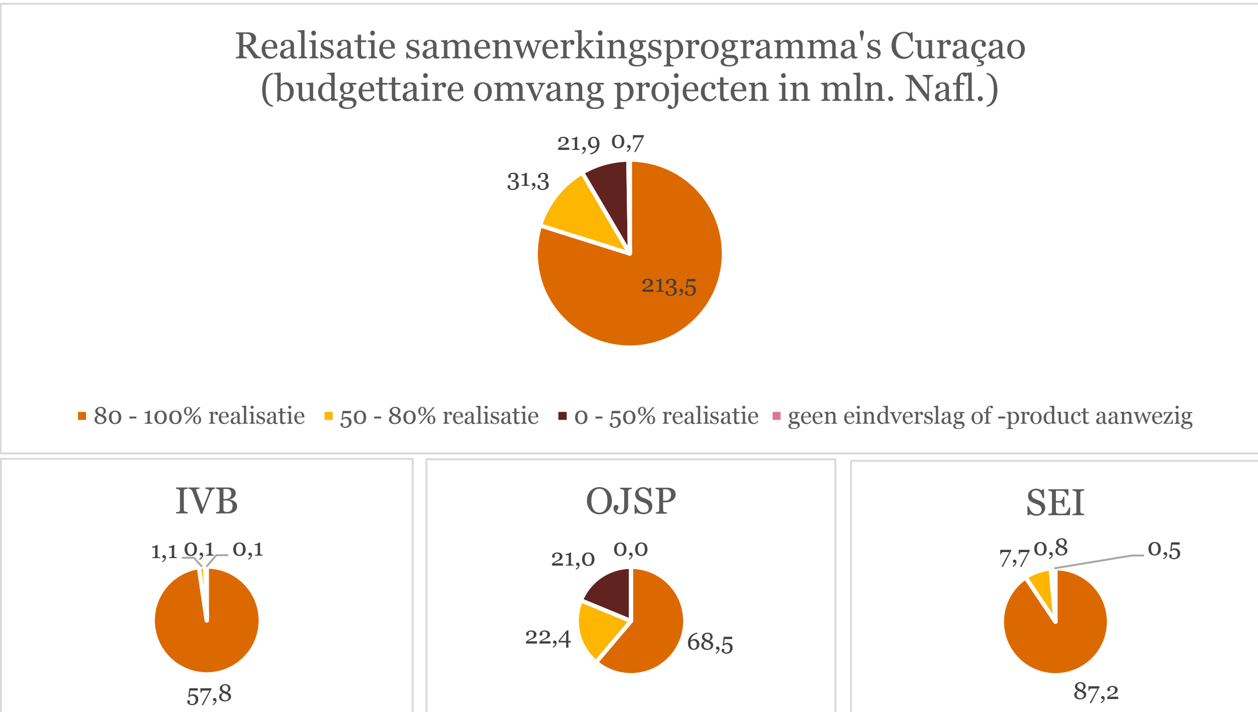
[32] Bespreking met USONA op 29 september 2015.

Op basis hiervan geven wij onderstaand onze bevindingen schematisch weer. Een volledig overzicht van de realisatiepercentages per project is opgenomen in bijlage B.1.



Bron: USONA eindverslagen per project[33], PwC

Naast de weergave naar aantallen projecten, kan ook een weergave gegeven worden van de budgettaire omvang naar mate van realisatie van activiteiten:



Bron: USONA eindverslagen per project, PwC

33 Voor 2 van de 99 SEI-projecten zijn de budgetten overgeheveld naar andere projecten. Daarom zijn deze twee projecten niet meegeteld.

Programma	alle projecten	80 - 100% realisatie	50 – 80% realisatie	< 50% realisatie	geen eindverslag of -product aanwezig
IVB					
Aantal	45	35	6	3	1
Budget (Nafl mln.)	59,2	57,8	1,1	0,1	0,1
OJSP					
Aantal	29	19	7	3	0
Budget (Nafl mln.)	111,9	68,5	22,4	21,0	0,0
SEI[34]					
Aantal	92	76	10	4	2
Budget (Nafl mln.)	96,3	87,2	5,8	3,4	26,5
Totaal Curaçao					
Aantal	**166**	**130**	**23**	**10**	**3**
Budget (Nafl mln.)	**267,4**	**213,5**	**31,3**	**21,9**	**0,7**

Bron: USONA, PwC

Uit bovenstaande grafieken en overzicht van cijfers kan het volgende geconcludeerd worden:

- 78,3% van de uitgevoerde projecten op Curaçao (130) hebben – volgens de eindverslagen die door projectverantwoordelijken bij USONA zijn ingediend – hun activiteiten 80% tot 100% gerealiseerd. Deze projecten kenden tezamen een even grote budgettaire omvang (Nafl. 213,5 miljoen, 79,8% van het totale budget van alle samenwerkingsprogramma's op Curaçao).
- Projecten die geen volledige realisatie kennen, zijn divers van aard en niet eenduidig te beschrijven. Tezamen genomen met de categorie '80 – 100% realisatie' zijn de activiteiten van 153 projecten (92,2%) tussen de 50% en 100% gerealiseerd. Deze 153 projecten vertegenwoordigen Nafl. 244,8 mln. (91,5% van het totaal bestede USONA-budget Curaçao). Hier tegenover staan 10 projecten (6,0%) die een realisatie van minder dan 50% hebben. Deze vertegenwoordigen een relatief groot deel van het budget: Nafl. 21,9 miljoen (8,2%).
- Voor 3 van de 168 projecten is geen eindverslag of eindproduct aanwezig[35].

Resultaten verdiepend onderzoek

Onderstaande tabel geeft onze bevindingen weer uit het verdiepende onderzoek van tien cases. Naast de realisatiepercentages van de uitgevoerde activiteiten, geven wij tevens het gerealiseerde maatschappelijk effect weer op basis van documentenstudie en gesprekken met projectuitvoerders, projectverantwoordelijken en eindgebruikers.

Project	Gerealiseerde prestaties[36]	Gerealiseerd maatschappelijk effect[37]
Verbetering financieel beheer (IVB, 2009095)	80 – 100%	***Deels gerealiseerd*** – Achterstanden zijn ingelopen en de rapportages van het College financieel toezicht laten een positieve trend zien. Naleving van de eigen regels door de overheid is slechts beperkt verbeterd. Er zijn naast de oorspronkelijke projectscope aanvullende activiteiten met aanvullend budget uitgevoerd.
Realiseren basisregistratie (IVB, 2009099)	50 – 80%	***Niet gerealiseerd*** – Een groot deel van de beoogde koppelingen van bestanden is gerealiseerd, maar de basisregistratie is nog niet operationeel.

[34] Voor 2 van de 99 SEI-projecten zijn de budgetten overgeheveld naar andere projecten. Daarom zijn deze twee projecten niet meegeteld.

[35] Het relatief grote aantal projecten waarvoor geen eindverslag aanwezig is valt op. Dit betreft 53 projecten, ofwel 31,9% van het totaal. In termen van budget vertegenwoordigen deze project 'slechts' Nafl. 56,8 miljoen, oftewel 21,2% van het totaal. Hoewel dus een vijfde van het totale budget van de samenwerkingsprogramma's op Curaçao (nog) niet met een eindverslag is verantwoord door de projectverantwoordelijke, betreft dit vooral kleine projecten. Uit de uitsplitsing van de gegevens per samenwerkingsprogramma blijkt ook dat het hier relatief vaak om projecten uit het SEI gaat: 33 van de 53 projecten. USONA heeft als verklaring voor het ontbreken van eindverslagen aangegeven dat voor projecten waarvan het eindproduct een document was (Terms of Reference voor een aanbesteding, een voorstel voor een nieuw project of een (projectinhoudelijke) eindrapportage, de projectverantwoordelijken niet is gevraagd om een eindverslag in het format van USONA in te dienen. Hiermee kunnen 50 van de 53 ontbrekende eindverslagen worden verklaard.

[36] Percentages uit eindverslagen uit de projectdossiers van USONA

[37] Op basis van verdiepend onderzoek naar de tien onderzochte projecten, bijlage B.1.

Project	Gerealiseerde prestaties[36]	Gerealiseerd maatschappelijk effect[37]
Reorganisatie ambtelijk apparaat (IVB, 2010032)	80-100%	***Niet gerealiseerd*** – Een groot deel van de maatschappelijke doelen zijn niet gerealiseerd. Vooral concrete activiteiten (aanschaf van computers en meubilair) zijn succesvol geweest, maar een daadwerkelijke reorganisatie heeft niet plaatsgevonden.
Projecten Funderend Onderwijs Curaçao (OJSP, 2007077-2009049-2011002)	50 – 80%, 80 – 100% en 80 – 100%	***Realisatie onduidelijk*** – De realisatie van maatschappelijke effecten is niet duidelijk. Doelen zijn grotendeels niet meetbaar direct na afronding van het project.
SBO Curaçao 2008 (OJSP, 2008003)	0 – 50%	***Niet gerealiseerd*** – De overlegstructuur tussen onderwijs en arbeidsmarkt is niet tot stand gekomen. Projectuitvoerders hadden een groter aantal opleidingen voor werkend leren willen creëren.
Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013 (OJSP, 2012009)	0 – 50%	***Deels gerealiseerd*** – De manier van onderwijzen is meer praktijkgericht geworden. Voor de helpdesk en meldpunt is niet de juiste expertise in huis om de leerlingen verder te helpen. Op maatschappelijk niveau zijn de doelen nog niet bereikt.
Carmabi Kenniscentrum (SEI, 2008101)	80 – 100%	***(bijna) Volledig gerealiseerd*** – Duurzaam wetenschappelijk toerisme is gerealiseerd, met 200 bezoekende onderzoekers per jaar.
Scharloo Abou Fase 1 (SEI, 2009040)	80 – 100%	***(bijna) Volledig gerealiseerd*** – De doelen zijn nagenoeg volledig gerealiseerd. Daarenboven zijn op verzoek van de bewoners aanvullende voorzieningen gerealiseerd in de wijk.
Marketing Tourism (SEI, 2009059)	80 – 100%	***Deels gerealiseerd*** – Geen van de maatschappelijke effecten is volledig gerealiseerd. De meeste effecten zijn voor minder dan de helft gerealiseerd.
Rumbo pa Trabou (SEI, 2009141)	80 – 100%	***(bijna) Volledig gerealiseerd*** – De doelen zijn ruimschoots gerealiseerd. Er zijn meer deelnemers ingestroomd en een relatief groot deel heeft een baan gekregen en ten minste enige tijd behouden.

De tabel laat zien dat op prestatieniveau doorgaans sprake is van een hoge realisatie binnen de projecten. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua effectiviteit zien. Er zijn projecten die veel bereikt hebben (Rumbo pa Trabou, Scharloo Abou Fase 1), tegelijkertijd zijn er projecten die aantoonbaar (nog) niet veel bereikt hebben (Reorganisatie ambtelijk apparaat, Marketing Tourism).

Uit het verdiepende onderzoek dat wij hebben uitgevoerd, komt naar voren dat dat de effectiviteit van met name de IVB-projecten en de meer sociale projecten in het SEI over het algemeen lager uitvalt dan projecten op het gebied van fysieke infrastructuur of het aankopen en in gebruik nemen van productiemiddelen zoals computers. Infrastructuur- en andere fysieke projecten realiseren vaker een groter maatschappelijk effect dan projecten die een sociale verandering beogen. Ook in grotere IVB-projecten, als bijvoorbeeld Reorganisatie ambtelijk apparaat, is zichtbaar dat concrete zaken (zoals de aanschaf en ingebruikname van computers) sneller en effectiever gerealiseerd worden dan meer complexe interventies (zoals een verandertraject). Een zelfde beeld ontstaat in OJSP-projecten, waarin bijvoorbeeld leermiddelen vrij snel worden aangekocht, maar een andere werkwijze van docenten later dan gepland en/of slechts ten dele gerealiseerd wordt. Deze constatering hangt onzes inziens samen met de inherente complexiteit van interventies op menselijk gedrag, die veel inspanningen en aandacht vragen.

Conclusie doelrealisatie projecten

De beschikbare eindverslagen laten zien dat in ruim 90% van de projecten de geplande activiteiten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. Voor bijna 80% van de projecten zijn de geplande activiteiten voor meer dan 80% gerealiseerd:

- Voor de projecten in het IVB geldt dat 91% van de projecten voor meer dan de helft en 78% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.
- Voor de projecten in het OJSP geldt dat 90% van de projecten voor meer dan de helft en 66% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.
- Voor de projecten in het SEI geldt dat 93% van de projecten voor meer dan de helft en 83% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

3.2.2. Realisatie van doelen op programmaniveau

In deze paragraaf gaan wij in op de bevindingen over de mate waarin de doelen van de samenwerkingsprogramma's gerealiseerd zijn, aan de hand van de extern uitgevoerde mid-term evaluaties en de eindrapportages die per programma zijn opgesteld door de overheid van Curaçao.

IVB

Onderstaande tabel vermeldt per programmalijn uit het IVB de conclusies uit de mid-term evaluatie en de conclusies uit de eindevaluatie.

Programmalijnen IVB	Conclusies uit mid-term evaluatie door onderzoekbureau Ecorys[38]
1. Controle op het bestuur/ checks and balances: versterken van organen die een belangrijke rol spelen bij het controleren van het ambtelijk apparaat en bestuur	Ecorys constateert dat 'alhoewel het thema checks & balances onder elk programma wordt benoemd als een belangrijk thema in het licht van goed bestuur, er weinig concrete activiteiten op hebben plaats gevonden. Gezien het belang van checks & balances in het IVB-programma, is het verwonderlijk dat de externe controle- en adviesorganen ook onder het IVB (nog) zo beperkt aan bod zijn gekomen. Projecten op gebied van goed bestuur zijn tot op heden sterk intern georiënteerd en wel op de ambtenaren. Ook burgers en bedrijfsleven komen nauwelijks aan bod.' Daarnaast concludeert het bureau in de mid-term evaluatie van 2011: • Achterstanden in jaarrekeningen zijn nagenoeg weggewerkt • ARNA heeft externe audit functie hervat. • De geïnterviewde stakeholders hebben geen verbetering waargenomen in het handelen van volksvertegenwoordigers • Jaarrekeningen worden opgesteld • Functioneren van ARNA en SOAB is onderzocht (in het kader van SEI studie externe controle organen en SEI project reorganisatie ambtelijk apparaat in respectievelijk 2009 en 2010).
2. Vertrouwen in de overheid: bewerkstelligen van een toename van het vertrouwen van de burger in de overheid	Ecorys concludeert: • Beperkte voortgang op dit resultaatgebied sinds 2007. • Geïnterviewde stakeholders identificeren geen toe- of afname in het vertrouwen in de overheid sinds 2007. • Burgers zijn wel mondiger geworden om hun ongenoegen kenbaar te maken. • Integriteitstraject heeft na 2007 geen follow-up gekregen (geen intern vervolgtraject, maar ook geen extern vervolgtraject). • Vertrouwenspersonen zijn in de nieuwe bestuurlijke organisatie verankerd • Ombudsman functioneert en levert een bijdrage aan transparantie van overheidshandelen. • Consequente handhaving van vergunningsprocedure blijft een probleempunt.
3. Financiën en begrotingsbeheer: verder rationaliseren van de verwerving, allocatie, besteding en beheer van geldmiddelen	Ecorys concludeert: • Substantiële voortgang op Financieel beheer in brede zin als gevolg van de verbeterpuntenagenda in het kader van financieel toezicht na 2009. • Manage Pro is op enkele afdelingen geïntroduceerd, maar geen overheidsbrede uitrol. • Achterstanden in de jaarrekeningen zijn voor het overgrote deel weggewerkt in het kader van de verbeterpuntenagenda in het kader van financieel toezicht. • Samenhang tussen de beleids- en begrotingscyclus nog onvoldoende versterkt. Aandachtspunt in het kader van financieel toezicht. • Inhaalslag achterstand belastinginning en oplegging gerealiseerd • Mandatenregister is verplicht gesteld in de Rijkswet financieel toezicht.
4. Informatisering/ automatisering: optimaliseren van de toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie ten behoeve van het functioneren van	Dit onderwerp wordt niet behandeld in de mid-term evaluatie.

[38] Ecorys, *Mid-term evaluatie IVB Curaçao*, 17 augustus 2011.

Programmalijnen IVB	Conclusies uit mid-term evaluatie door onderzoekbureau Ecorys[38]
overheidsdiensten en de communicatie met de omgeving	
5. Verhoging van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat: optimaliseren van het geheel van personele, materiële en organisatorische middelen ter vervulling van overheidstaken	Ecorys concludeert: • 'Door de samenvoeging van de Antilliaanse overheid met de Curaçaose overheid is vertraging ontstaan in de implementatie van PIMS@all. Datum Februari 2011: wacht nog op koppeling met de salarisadministratie. • Gevoelens van onzekerheid en demotivatie zijn niet afgenomen door de staatkundige veranderingen. Ongeveer een kwart van alle ambtenaren is in beroep gegaan tegen functietoewijzing. • Kwaliteit van de werkplekken wordt wel opgepakt onder het SEI project "Reorganisatie Ambtelijk Apparaat".'
6. Verhoging van de kwaliteit van het bestuurlijk apparaat: versterken van het besef van en de garanties voor publieke verantwoordelijkheid met betrekking tot bestuur, beleidsbepaling, besluitvorming en beleidsuitvoering	Ecorys concludeert: • 'Coalitiewijzigingen zijn niet afgenomen. • Gebrekkige voorbeeldfunctie van bestuurders is onveranderd.'

Het Eindrapport van het IVB[39] gaat niet in op de zes programmalijnen van het IVB uit de tabel hierboven. Wel beschrijft het zes rollen van de overheid, met bij elke rol een doelstelling van het programma. Het rapport geeft per doelstelling een percentage dat volgens de rapportage een indicator is voor de mate waarin elke doelstelling behaald is. Wij stellen vast dat de percentage rekenkundig samenhangen met de aantallen volledig uitgevoerde en stopgezette projecten. De percentages lijken dus vooral te verwijzen naar de aantallen projecten die uitgevoerd zijn. Onderstaande tabel geeft de informatie uit het rapport samengevat weer.

Rollen	Behaalde doelstellingen (%)
Rol 1 – Verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening en de klantgerichtheid van de Curaçaose overheid	**75%** (8 projecten, waarvan 1 stopgezet en 1 deels stopgezet)
Rol 2 – Verbeteren van toezicht en handhaving zodat rechtsregels en voorschriften worden nageleefd	**80%** (6 projecten, waarvan 1 slechts deels afgerond en voortgezet onder een geherprioriteerd project)
Rol 3 – Realiseren van meer samenhang tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden	**78%** (9 projecten, waarvan 1 stopgezet en 1 deels stopgezet)
Rol 4 – Waarborgen van de lokale democratie en het verbeteren van de communicatie met burgers	**66%** (3 projecten, waarvan 1 stopgezet)
Rol 5 – Versterken van de capaciteit van het bestuur om als volwaardig partner en facilitator van de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen op te treden	**0%** (1 project, dat geheel is stopgezet)
Rol 6 – Ontwikkelen en professionaliseren van medewerkers en personeelsbeleid	**100%** (3 projecten welke ook alle drie zijn afgerond. Een van deze 3 projecten, Reorganisatie ambtelijk apparaat, bestond uit 15 deelprojecten waarvan 11 zijn afgerond, 2 stopgezet en 2 aangepast.)
Totaal behaalde doelstellingen IVB Programma in %	**67%**

Het eindrapport van het IVB Curaçao laat zien dat twee derde van de geplande projecten volledig is uitgevoerd. Het bevat de volgende conclusies over effectiviteit:

- "Van de in totaal 30 projecten binnen het IVB Programma zijn 23 afgerond, 3 zijn deels afgerond en 4 zijn stopgezet.
- De projectdoelstellingen zijn over het algemeen zeer ambitieus geformuleerd en zijn daardoor niet in alle gevallen SMART genoeg om de uiteindelijke resultaten meetbaar weer te kunnen geven. Dit maakt het niet altijd mogelijk om per project aan te geven in hoeverre de realisatie van de projectdoelstelling geleid

[39] Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening, *Eindrapport Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht Curaçao*, maart 2015.

heeft tot het behalen van de doelstelling van de betreffende rol en uiteindelijk het IVB programma in zijn totaliteit. Voor bepaalde projecten, voornamelijk de projecten onder de rollen 1, 2, 3 en 6, kan wel gezegd worden dat zij in grote mate hebben bijgedragen aan het behalen van de roldoelstelling en daarmee ook hebben bijgedragen aan het behalen van de programmadoelstelling.

- Dankzij de gemaakte investeringen (...) is er verbetering te constateren in de kwaliteit van de dienstverlening en klantgerichtheid van de Curaçaose Overheid, bestaat er meer samenhang tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden door de verschillende ministeries van de Overheid en is de ontwikkeling en professionalisering van de ambtenarenkorps verhoogd middels een samenhangender personeelsbeleid. Hierdoor mag verwacht worden dat er op termijn structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao is gerealiseerd en verankerd in de organisatie. Voor de samenleving moet dit nog zichtbaar en meetbaar worden." [40]

Samengevat concluderen wij op basis van de twee rapportages het volgende over de effectiviteit van het IVB Curaçao:

- Het is niet mogelijk om volledig meetbaar te maken in welke mate de resultaten in projecten hebben bijgedragen aan de programmadoelstellingen. In het eindrapport wordt aangegeven dat voor "bepaalde projecten" geldt dat zij "in grote mate hebben bijgedragen aan het behalen van de roldoelstelling en daarmee ook hebben bijgedragen aan het behalen van de programmadoelstelling", maar dit wordt niet nader onderbouwd.
- Een kwart van de projecten in het IVB is deels of volledig stopgezet. Op basis daarvan stellen wij vast dat ook circa een kwart van de programmadoelstellingen met grote waarschijnlijkheid niet gerealiseerd is. Van de stopgezette projecten is het budget overgeheveld naar andere IVB-projecten, naar het "restbudget IVB" of naar herprioriteringen. In de eindrapportage staat bij een aantal projecten ook vermeld dat "het budget is overgeheveld", zonder verdere toelichting.
- Het Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening stelt zelf in zijn eindrapportage vast dat ca. een derde van de doelstellingen van het IVB-programma niet is gerealiseerd (zie de tabel hierboven).

OJSP

Het samenwerkingsprogramma OJSP onderscheidt vier deelprogramma's. Tijdens de uitvoering van het OJSP-programma zijn periodiek monitoringsrapportages opgesteld. De zesde en laatste monitoringsrapportage[41], gedateerd juli 2014, vermeldt dat er nog een eindevaluatie van het programma zal plaatsvinden, maar deze was ten tijde van onze evaluatie nog niet beschikbaar. De monitoringsrapportage bevat daarnaast een aantal bevindingen over de resultaten van het OJSP tot dat moment, die zijn opgenomen in onderstaande tabel. De mid-term evaluatie van 2011 vermeldt per OJSP-deelprogramma een aantal conclusies, die tevens in de tabel zijn opgenomen.

Deelprogramma OJSP	Conclusies uit mid-term evaluatie van AEF[42] en de resultaatmonitoring van Quality Development[43]
1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV)	AEF concludeert: 'SAE (Servisio pa Asuntunan die Enseñansa) is in de afgelopen periode in capaciteit versterkt en daarmee beter in staat geweest het omvangrijke takenpakket aan onderwijsvernieuwingen uit te voeren, dan wel te begeleiden richting het veld. Het tot op heden ontbreken van een OMIS (Onderwijs Management Informatie Systeem) maakt het echter heel moeilijk om op basis van feitelijke gegevens, heel gericht te kunnen sturen. SAE heeft weliswaar een eigen monitor ontwikkeld maar de lange termijn effectiviteit van zo'n instrument is toch anders dan welke met een OMIS gerealiseerd kan worden. Een dergelijk systeem is primair gericht op het structureel meten van kwaliteit. Dat is op dit moment niet of maar heel beperkt mogelijk op Curaçao. Het succes van een LVS (leerlingvolgsysteem) staat of valt daarnaast ook met de bereidheid van betrokkenen in het veld om tijdig informatie aan te leveren. Dat gebeurt op dit moment onvoldoende. Daar komt nog eens bij dat de SAE-monitor is ontwikkeld naast de QDev-monitor. (...)

[40] Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening, *Eindrapport Samenwerkingsporgramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht Curaçao,* maart 2015, pagina 70.

[41] Quality Development, *Resultaten Monitoring Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP) Curaçao, scan 6: schooljaar 2012/2013*, juli 2014.

[42] Andersson Elffers Felix, *Kernrapport midterm evaluatie OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en Sint Maarten*, 18 maart 2011.

[43] Quality Development, *Resultaten Monitoring Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP) Curaçao, scan 6: schooljaar 2012/2013*, juli 2014.

Deelprogramma OJSP	Conclusies uit mid-term evaluatie van AEF[42] en de resultaatmonitoring van Quality Development[43]
	In de afgelopen drie jaar zijn er kortom twee monitors naast elkaar ontwikkeld. De dubbele investeringen die daarmee gepaard zijn gegaan, betekenen per definitie een inefficiënte inzet van middelen.' De resultaatmonitoring van 2014 behandeld het deelprogramma IOV niet.
2. Funderend Onderwijs (FO): gelijke ontplooiingskansen, brede vorming, minimum niveau aan kennis en vaardigheden	AEF concludeert: 'Het totaal aan doelstellingen op de verschillende kernverbeteringen is zo geformuleerd dat zij tezamen een bijdrage zouden moeten leveren aan het bereiken van de deelprogramma doelstelling. De doelstellingen op ieder van de kernverbeteringen FO zijn tot nu toe in beperkte mate gehaald. Dat is niet omdat er niets gebeurd is. Integendeel, het is evident dat er op alle kernverbeteringen door alle betrokkenen heel veel werk verzet is. De doelstellingen zijn echter te ambitieus geformuleerd. Zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de uitvoering om deze doelen te realiseren tegelijkertijd (dat wil zeggen in één keer) gestart is. Over het geheel genomen leidt dat tot de conclusie dat doelstellingen weliswaar nog niet gehaald zijn en een heel aantal waarschijnlijk ook niet gerealiseerd is eind 2012. Echter op alle kernverbeteringen is een zeer betekenisvol proces in gang gezet. Funderend Onderwijs is ingevoerd op alle scholen. Voor een duurzame invoering op de lange termijn zal in de komende periode gerichte inzet nodig zijn. Die gerichte inzet is verder uitgewerkt in de aanbevelingen. Belangrijk is hierbij op te merken dat er voor de toekomst keuzes gemaakt zullen moeten worden. In prioriteit en in timing.' Op het gebied van schoolverzuim zijn de streefwaarden van het OJSP niet gehaald, aldus de resultatenmonitoring:

Tabel 30: Resultaten en streefwaarden voor indicator S2a (% verzuimdagen)

Onderwijs sector	Resultaat scan 1	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden September 2012
FO	-	4,9%	3,9%	4,5%	4,1%	4,2%	1,8%
VSBO	-	16,9%	9,4%	10,8%	4,5%	7,7%	8,0%
SBO	-	4,6%	2,5%	5,0%	4,1%	3,6%	2,0%
SVP	-	-	60%	43%	31,4%	31,7%	16,0%

Tabel 31: Resultaten en streefwaarden voor indicator S2b (% langdurig verzuim)

Onderwijs sector	Resultaat scan 1	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden September 2012
FO	-	2,9%	2,0%	2,5%	2,4%	3,8%	2%
VSBO	-	6,3%	3,3%	3,9%	4,4%	7,2%	3%
SBO	-	2,4%	0,9%	2,5%	3,0%	2,9%	2%
SVP	-	-	57%	48%	40,2%	41,3%	13%

<table>
<tr><th>Deelprogramma OJSP</th><th>Conclusies uit mid-term evaluatie van AEF[42] en de resultaatmonitoring van Quality Development[43]</th></tr>
<tr><td>3. Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs en Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO): persoonlijke ontplooiing, blijvende inzetbaarheid, basis voor ‘life long learning’ en voorkomen dat jongeren het onderwijs verlaten zonder diploma</td><td>
AEF concludeert over het VSBO: ‘De doelstellingen op de verschillende kernverbeteringen zijn nog niet behaald. Ook in dit geval geldt dat wel op alle doelstellingen een start is gemaakt met de uitvoering van activiteiten en dat de resultaten van die activiteiten een stap in de richting van de doelstellingen laten zien. Met name op die onderwerpen waar toepassing in de praktijk de bepalende factor is om te kunnen zeggen dat een doelstelling behaald is, of op weg is om behaald te worden, blijft de realisatie achterwege. Gerichte inzet op een aantal onderwerpen is daarom noodzakelijk.’
Over het SBO concludeert AEF: ‘Op alle onderscheiden kernverbeteringen binnen het deelprogramma zijn activiteiten ingezet. De resultaten die tot nu behaald zijn verschillen sterk per kernverbetering. Over het algemeen geldt dat er nog geen echt duurzame resultaten geboekt zijn. Leerlingzorgsysteem is in ontwikkeling, er is een structuur uitgewerkt in het eerste programma, maar concretisering naar praktische uitvoering komt onvoldoende van de grond om te spreken van een ingerichte zorgstructuur. Hetzelfde geldt voor taalbeleid. Instellingen hebben plannen, maar hanteren dit niet, wat ook in de relatie tot de arbeidsmarkt tot onduidelijkheden leidt.’
Uit de resultatenmonitoring van 2014 blijkt dat leerlingen in alle schooltypen studievertraging oplopen. Alleen voor het VSBO ligt de vertraging onder de streefwaarde.[44]
Tabel 10: Resultaten en streefwaarden voor indicator D2a: studievertraging in maanden
<table>
<tr><th>Onderwijs-sector</th><th>Resultaat 1-meting</th><th>Resultaat scan 1</th><th>Resultaat scan 2</th><th>Resultaat scan 3</th><th>Resultaat scan 4</th><th>Resultaat scan 5</th><th>Resultaat scan 6</th><th>Streefwaarden September 2012</th></tr>
<tr><td>FO</td><td>4,3 mnd</td><td>-</td><td>-</td><td>3,6 mnd</td><td>9,4 mnd</td><td>7,4 mnd</td><td>7,1 mnd</td><td>2 mnd</td></tr>
<tr><td>VSBO</td><td>BV: 9,8%
3e jr: 13,6%
4e jr: 5,7%</td><td>-</td><td>16 maanden</td><td>10,7 mnd</td><td>4,8 mnd</td><td>7,6 mnd</td><td>nb</td><td>8,2 mnd</td></tr>
<tr><td>SBO</td><td>-</td><td>-</td><td>SBO-1: nb
SBO-2: 5 mnd
SBO-3: 17 mnd
SBO-4: 10 mnd</td><td>SBO-1: 3,6mnd
SBO-2: 0 mnd
SBO-3: 12,7 mnd
SBO-4: 10,9 mnd</td><td>SBO-1: 6,9 mnd
SBO-2: 1,9 mnd
SBO-3: 9,4 mnd
SBO-4: -10,1mnd</td><td>SBO-1: 2,5 mnd
SBO-2: 6,8 mnd
SBO-3: 11,0 mnd
SBO-4: 11,9 mnd</td><td>nb</td><td>SBO-1: 2,8 mnd
SBO-2: 2,2 mnd
SBO-3: 9,2 mnd
SBO-4: 8,6 mnd</td></tr>
</table>
De slagingspercentages voor het VSBO en SBO liggen vooralsnog ruimschoots onder de streefwaarden van het OJSP. Daarbij valt met name de teruggang in het SBO op.
Tabel 14: Resultaten en streefwaarden van de 1-meting en de huidige scan voor indicator D3A (slagingspercentages)
<table>
<tr><th>Onderwijs sector</th><th>Resultaat 1-meting</th><th>Resultaat scan 1</th><th>Resultaat scan 2</th><th>Resultaat scan 3</th><th>Resultaat scan 4</th><th>Resultaat scan 5</th><th>Resultaat scan 6</th><th>Streefwaarden September 2012</th></tr>
<tr><td>VSBO</td><td>71%</td><td>71%</td><td>69%</td><td>73%</td><td>79%</td><td>77%</td><td>74%</td><td>83%</td></tr>
<tr><td>SBO</td><td>77%</td><td>-</td><td>66%</td><td>63%</td><td>66%</td><td>62%</td><td>65%</td><td>90%</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>4. Sociale Vormingsplicht (SVP): begeleiden van kwetsbare jongeren naar een maatschappelijk participatie</td><td>
AEF concludeert: ‘De op dit moment beschikbare gegevens tonen aan dat de doorstroom naar zowel arbeidsmarkt als het reguliere onderwijs beperkt zijn. Daarmee staat het realiseren van de doelstelling van SVP of anders gezegd de effectiviteit en de huidige vormgeving van de SVP serieus onder druk.
(...)
Op individuele kernverbeteringen zijn de doelstellingen weliswaar niet volledig gerealiseerd, maar er is wel te zien dat er stappen worden gezet.. Echter het feitelijke succes van SVP zit hem in de vraag of jongeren nu echt doorstromen naar de arbeidsmarkt, al dan niet via het reguliere onderwijs. Bij die doorstroom worden vraagtekens gezet.
In de resultaatmonitoring van het SVP van 2014 is de ontwikkeling tijdens het programma zichtbaar gemaakt in een tabel[45], die laat zien dat de resultaten van het SVP tijdens de looptijd van het OJSP zichtbaar verslechterd zijn en nog ver af staan van de streefwaarden die bij aanvang van het programma zijn opgesteld voor september 2012:
</td></tr>
</table>

44 Quality Development, *Resultaten Monitoring Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP) Curaçao, scan 6: schooljaar 2012/2013*, juli 2014, pagina 11.

45 Quality Development, *Resultaten Monitoring Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP) Curaçao, scan 6: schooljaar 2012/2013*, juli 2014, pagina 17.

Deelprogramma OJSP	Conclusies uit mid-term evaluatie van AEF[42] en de resultaatmonitoring van Quality Development[43]

Tabel 19: Resultaten en streefwaarden indicator D5

	Resultaat 1-meting	Resultaat scan 1[23]	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden September 2012
Van SVP naar:	Studeren: 24% Baan: 48% Werkloos: 4% Anders: 4%	-	Studeren: 12% Baan: 30% Werkloos: 58% Anders: 0%	Studeren: 20% Baan: 48% Werkeloos 29% Anders: 4%	Niet bekend	Studeren: 28% Baan: 3% Werkeloos: 0% Anders / onbekend: 69%	Studeren: 14% Baan: 29% Werkeloos: 45% Anders: 11%	Studeren: 24% Baan: 61% Werkeloos: 10% Anders: 5%

De aard van het OJSP-programma op Curaçao werd gekenmerkt door breed opgezette projecten per onderwijstype, met het karakter van een programma: ieder project bestond uit deelprojecten met een gemiddelde geplande looptijd van ca. 2 jaar. Het is daarmee te verwachten dat de bevindingen op programmaniveau overeenkomen met bevindingen op het zelfde moment in de tijd op projectniveau. Als de bevindingen uit de mid-term evaluatie in de tabel hierboven worden vergeleken met de bevindingen in de 3 OJSP-projecten op Curaçao die wij verdiepend hebben onderzocht (zie hiervoor de tabel met projectresultaten in paragraaf 5.1 en de bevindingen van het verdiepend onderzoek in bijlage B.2), blijkt dat deze overeenkomsten zichtbaar zijn voor de onderzochte projecten in het FO en SBO die vóór 2011 zijn uitgevoerd[46].

Uit onze bevindingen op projectniveau (zie bijlage B.2) blijkt dat uiteindelijk in het laatste FO-project de doelstellingen voor het FO in grotere mate gerealiseerd zijn, maar dat het moeilijk is om van alle doelstellingen vast te stellen of zij gehaald zijn. Voor het SBO geldt dat het verdiepend onderzoek van de projecten de indruk geeft dat de doelstellingen aan het eind van de periode deels gehaald zijn, maar niet volledig.

Tevens blijkt uit onze bevindingen dat het project 2012009 Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013 zijn aanleiding vindt in de bevinding van AEF dat de beoogde doorstroom naar de arbeidsmarkt niet tot stand komt. Uit het verdiepend onderzoek naar dat project blijkt dat ook na afloop van het project de beoogde doorstroom niet zichtbaar is verbeterd.

Uit de resultatenmonitoring komt duidelijk naar voren dat op diverse kernindicatoren het OJSP de streefwaarden niet heeft gerealiseerd. Enige uitzondering hierop wordt gevormd door het aantal verzuimdagen en de studievertraging in maanden op het VSBO, die licht beter zijn dan de streefwaarden. De slagingspercentages in het SBO en de resultaten van de Sociale Vormingsplicht vallen op vanwege de forse teruggang die tijdens de looptijd van het OJSP heeft plaatsgevonden.

Wij concluderen dan ook op basis van de beschikbare rapportages dat de doelstellingen van het OJSP grotendeels niet zijn behaald.

SEI

Over de resultaten van het SEI-programma als geheel concludeerde PwC in de Quickscan SEI Curaçao van 2011[47]: “Zoals al eerder gezegd heeft de prioriteitstelling, primair gericht op verplichten, vooral de eerste jaren van het SEI-programma overheerst. Dit heeft veel tijd en energie gekost waardoor zaken zoals het uitvoeren van de projecten op (voorlopig) het tweede plan zijn gekomen. Daarmee is ook het bepalen van het doelbereik van het SEI Curaçao niet geïnstitutionaliseerd en is op dit punt niet bewust gestuurd.

Een belangrijke vraag is of er ook tussen de verschillende projecten binnen het SEI Curaçao sprake is van integraliteit en synergie. Wij hebben dit in ons onderzoek niet kunnen constateren. Ons is verteld dat er bij het ontwerp van het programma wel rekening mee is gehouden. Bij de uitvoering is dit op de achtergrond geraakt.

---

[46] Het betreft hier de projecten 2007077 FO fase 4 Curaçao, 2009049 Funderend Onderwijs Projectplan 2009-2010 en 2008003 SBO Curaçao 2008.

[47] PwC, *Oog voor duurzaamheid: Eindrapport Quickscan SEI Curaçao*, 16 juni 2011.

Ook is bij de uitvoering de diverse projecten binnen het programma voor zover wij hebben kunnen constateren geen sprake van een logische op inhoudelijke gronden gebaseerde samenvoeging of prioritering."

Het Eindrapport SEI programma concludeert: "Hoeveel is "bereikt" kan op dit moment niet gezegd worden. Wat wel gezegd kan worden is dat het SEI programma als een enorme steun in de rug van de Curaçaose bevolking wordt ervaren. De invloed van dit programma op Curaçao is zo groot dat nu het gestopt is dit een effect zal hebben op de economie van het eiland."[48] Hoewel het rapport dus geen uitspraak doet over het maatschappelijke effect van het SEI, staat wel duidelijk vermeld dat omvang van het programma zodanig was dat het een groot effect heeft gehad op het tot stand komen van een groot aantal projecten en op de mensen die daarbij betrokken waren.

De eindrapportage vermeldt daarnaast nog dat twee van de 89 oorspronkelijk goedgekeurde SEI-projecten geen doorgang hebben gevonden.

Samengevat concluderen wij op basis van de twee rapportages het volgende over de effectiviteit van het SEI Curaçao:

- Het Eindrapport SEI geeft geen inzicht in de bereikte maatschappelijke effecten.
- De overgrote meerderheid van de projecten in het SEI is uitgevoerd.

Conclusie doelrealisatie programma's

Uit de beschikbare rapporten blijkt dat de opstellers van de rapporten over IVB en SEI het niet aandurven om harde uitspraken over de effecten te doen. Wel blijkt uit beide rapporten dat de opstellers het sterke vermoeden hebben dat het IVB en het SEI wel degelijk effect hebben gehad, maar kunnen zij dat niet hard maken op basis van de voor hen beschikbare informatie. Bij het IVB valt op dat een derde van de projecten niet of niet volledig is uitgevoerd.

Voor het OJSP geldt dat de resultatenmonitoring tegenvallende resultaten laat zien: schoolverzuim, studievertraging, slagingspercentages en de bijdrage van de Sociale Vormingsplicht aan maatschappelijke participatie laten zijn allemaal onvoldoende verbeterd om de streefwaarden die waren gesteld voor september 2012 te halen. Enkele indicatoren laten zelfs een forse teruggang zien tijdens de uitvoering van het OJSP. Op basis hiervan concluderen wij dat het OJSP de beoogde resultaten niet heeft behaald.

3.2.3. Macro-(economische) studies IVB en SEI

Een exact antwoord op de vraag in welke mate de doelstellingen van met name de samenwerkingsprogramma's IVB en SEI behaald zijn, is op basis van de analyse van de projectdossiers (paragraaf 3.2.1) en de eindrapportages van beide programma's (paragraaf 3.2.2) niet te geven. Er zijn immers veel externe factoren die invloed hebben op het behalen van de programmadoelstellingen. Wel kan het antwoord beter benaderd worden, door een analyse 'van bovenaf' uit te voeren: bestudering van externe bronnen die op macroniveau een beeld geven van de ontwikkelingen op de themagebieden van de samenwerkingsprogramma's. Deze paragraaf geeft deze analyse voor het IVB en SEI. Voor het OJSP wordt onzes inziens een helder en volledig beeld gegeven door de resultatenmonitoring die is beschreven in paragraaf 3.2.2.

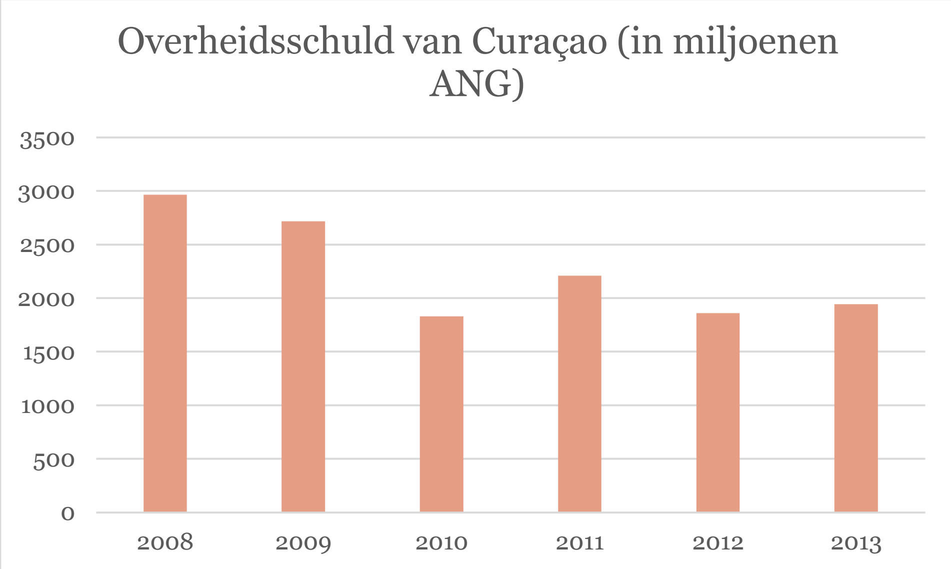
[48] SOAB, *Eindrapport SEI programma*, 28 april 2015, pagina 44.

Bevindingen IVB

Het IVB onderscheidt vier resultaatgebieden. Per resultaatgebied hebben wij gezocht naar een of meerdere externe bronnen, die in relatie tot deze programmalijn relevante conclusies geven.

Programmalijnen IVB	Conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan de programmalijn
1. Controle op het bestuur/ checks and balances: versterken van organen die een belangrijke rol spelen bij het controleren van het ambtelijk apparaat en bestuur	Transparency international publiceerde in 2013 een onderzoek over de integriteit van de Curaçaose overheid[49]. Het concludeert onder andere: 'The judiciary, the Ombudsman and the supreme audit and supervisory institutions (public sector) are three of the strongest institutions of the Curaçao National Integrity System. (...) They have the potential to effectively create a system of checks-and-balances over the public, private and social sectors of the country and serve as a key defence against impunity. Also, the instruction issued by the Kingdom Council of Ministers on the recommendation of the Board of Financial Supervision stands out as one of the few illustrations since October 2010 of effective oversight of the Executive's activities in practice. However, this potential is undermined by weaknesses identified in other pillars. For example, even when court decisions and recommendations of the Ombudsman and the audit and supervisory institutions are effectively issued, the lack of enforcement or follow-up undermines their impact. The assessment reveals that there are broader concerns as well about other pillars of the country promoting integrity, particularly those inputting into the political and electoral processes in Curaçao.'
2. Vertrouwen in de overheid: bewerkstelligen van een toename van het vertrouwen van de burger in de overheid	Wij hebben geen specifieke bronnen van macro-informatie over dit themagebied kunnen vinden.
3. Financiën en begrotingsbeheer: verder rationaliseren van de verwerving, allocatie, besteding en beheer van geldmiddelen	Het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten (Cft) heeft in de periode 2011-2015 rapporten uitgebracht over het financieel beheer van Curaçao aan de hand van het zogenaamde PEFA-framework, dat bestaat uit 28 indicatoren. Het laatste rapport van april 2015 betreft het jaar 2013 en een vooruitblik naar 2014 en 2015. Het Cft concludeert: 'Uit de inventarisatie blijkt dat Curaçao ten opzichte van 2012 en het ambitieniveau voor dit jaar ten aanzien van zestien indicatoren een verbetering heeft geconstateerd dan wel op het beoogde niveau zit voor dit jaar. De overige hoofdindicatoren zijn op hetzelfde niveau gebleven ten opzichte van vorig jaar. Er zijn geen verslechteringen opgetreden ten opzichte van vorig dienstjaar. (...) Negen indicatoren hebben inmiddels het gewenste ambitieniveau voor 2015 bereikt, hetgeen een goede prestatie is. De grootste uitdaging voor Curaçao ligt bij de volgende hoofdindicatoren, aangezien deze twee niveaus achterlopen op het gewenste ambitieniveau: • Inkomsten en uitgavenstromen buiten de begroting; • Effectiviteit inning belastingaanslagen; • Het beheer van de salarisadministratie; • Kwaliteit en tijdigheid van uitvoeringsrapportages; • Reikwijdte, aard en aanbevelingen externe controle door de Rekenkamer.' Het positieve oordeel van het Cft wordt ondersteund door de daling van de overheidsschuld van Curaçao in de periode 2008-2013. Onderstaande grafiek laat deze ontwikkeling zien.

[49] Transparency International, National Integrity System Assessment: Curaçao 2013.

	
4. Informatisering/ automatisering: optimaliseren van de toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie ten behoeve van het functioneren van overheidsdiensten en de communicatie met de omgeving	Wij hebben geen specifieke bronnen van macro-informatie over dit themagebied kunnen vinden.
5. Verhoging van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat: optimaliseren van het geheel van personele, materiële en organisatorische middelen ter vervulling van overheidstaken	Uit publicaties in onder andere het Antilliaans Dagblad[50] blijkt dat er in 2014 veel aandacht is voor verkleining van het ambtelijk apparaat. Hieruit blijkt dat er in de programmaperiode 2008-2014 geen substantiële resultaten zijn geboekt als het gaat om het optimaliseren van de personele middelen. Wij hebben echter geen specifieke objectieve en gezaghebbende bronnen over de feitelijke ontwikkelingen op dit themagebied kunnen vinden die deze indruk bevestigen.
6. Verhoging van de kwaliteit van het bestuurlijk apparaat: versterken van het besef van en de garanties voor publieke verantwoordelijkheid met betrekking tot bestuur, beleidsbepaling, besluitvorming en beleidsuitvoering	Wij hebben geen specifieke bronnen van macro-informatie over dit themagebied kunnen vinden.

Met betrekking tot het samenwerkingsprogramma IVB laten verschillende onderzoeksrapporten zien dat er nog stappen ter verbetering van de institutionele sterkte en bestuurskracht op Curaçao gezet moeten worden.[51]

[50] Zie bijvoorbeeld http://www.antilliaansdagblad.com/images/stories/adnews/2014/Mei/28-05-14/P11.pdf en http://www.kkcuracao.net/wp-content/uploads/2014/11/25112014-P10.pdf

[51] Er is, anders dan in Sint Maarten, geen eigen evaluatie van IVB Curaçao uitgevoerd. Deze evaluatie staat wel voor 2014 op de begroting van het land, getuige de MEMORIE VAN TOELICHTING OP DE BEGROTING VAN CURACAO VOOR HET DIENSTJAAR 2014, waarin de "Evaluatie IVB" begroot staat voor ANG 324.000 op pagina 22. Het bestand is beschikbaar op http://www.gobiernu.cw/web/site.nsf/resources/D535688E011DFD4704257CCF00709269/$FILEMEMORIE%20VAN%20TOELICHTING%202014%20incl%20NvW.pdf

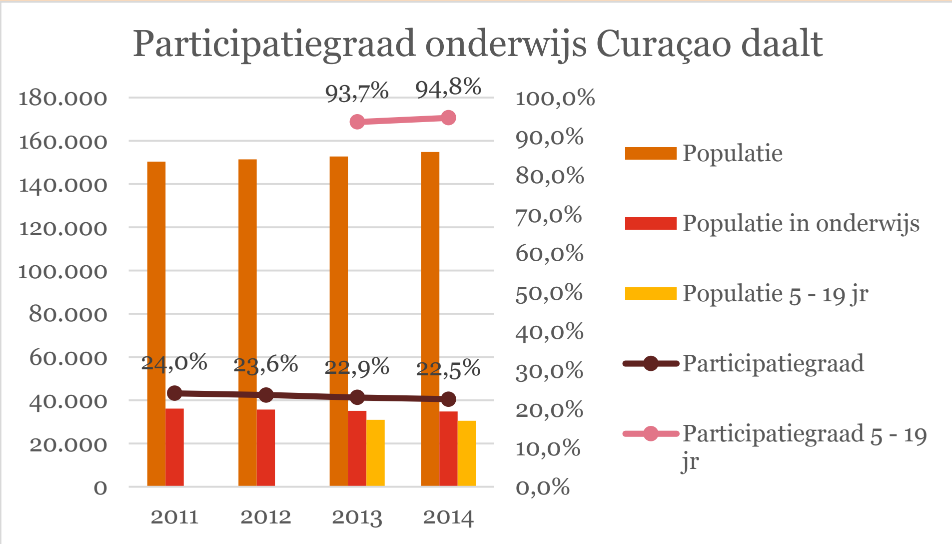
Ondanks het feit dat er op onderdelen voortgang is geboekt binnen dit programma, ondersteunt het beeld 'van bovenaf' niet de stelling dat de beoogde doelen van dit samenwerkingsprogramma volledig bereikt zijn.

Bevindingen SEI

Het SEI onderscheidt vijf themagebieden. Per themagebied hebben wij gezocht naar een of meer externe bronnen, die in relatie tot dit themagebied relevante conclusies geven. In de tabel hieronder zijn alleen externe bronnen opgenomen die indicatoren meten van de doelstelling per themagebied.

<table>
<tr><th>Themagebieden SEI</th><th>Conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan het themagebied</th></tr>
<tr><td>1. Herstructureren systemen sociale zekerheid: betere omstandigheden voor mensen met acute sociale noden en een betere participatiegraad in het onderwijs en de arbeidsmarkt</td><td>

Onderstaande grafiek toont de participatiegraad in het onderwijs van Curaçao in de jaren 2011-2014:



Bron: CBS Curaçao

Uit de grafiek blijkt dat de participatiegraad als percentage van de totale bevolking van Curaçao (de bruine lijn) in de laatste jaren van het SEI een daling vertoont. Ook laat de grafiek zien dat de participatiegraad in de leeftijdsgroep van 5 tot 19 jaar juist toenam in 2014 ten opzichte van 2013.[52]

Voor informatie over de arbeidsparticipatie verwijzen wij naar themagebied 4 hieronder.
</td></tr>
<tr><td>2. Sociale voorzieningen: armoedebestrijding, leefklimaat in de wijken, jeugdbeleid, migrantenbeleid en integratie en gezondheidszorg</td><td>

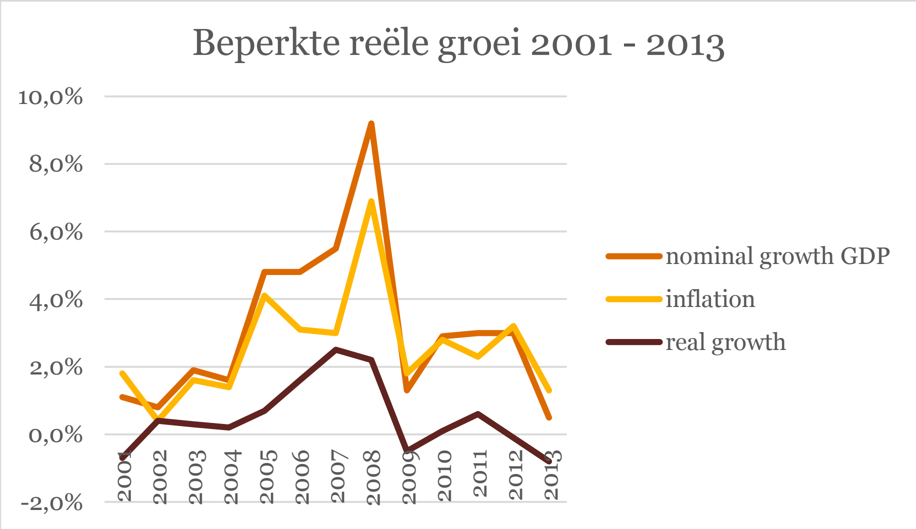
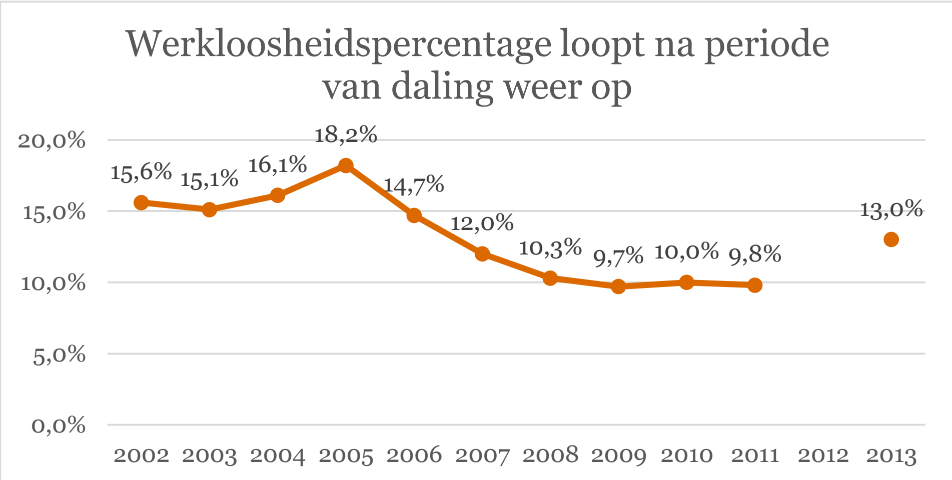
Onderstaande tabel geeft de inkomensverhoudingen op Curaçao weer voor de jaren 1992, 2001 en 2011:

<table>
<tr><th></th><th>1992</th><th>2001</th><th>2011</th></tr>
<tr><td>1e 20% groep (laagste inkomensgroep)</td><td>4</td><td>4</td><td>5</td></tr>
<tr><td>2e 20% groep (lage inkomensgroep)</td><td>10</td><td>9</td><td>10</td></tr>
<tr><td>3e 20% groep (middengroep)</td><td>16</td><td>15</td><td>14</td></tr>
<tr><td>4e 20% groep (middengroep)</td><td>24</td><td>24</td><td>23</td></tr>
<tr><td>5e 20% groep (hoogste inkomensgroep)</td><td>46</td><td>47</td><td>48</td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td>100</td><td>100</td><td>100</td></tr>
<tr><td>Rijkdom-Armoede verhouding/indicator</td><td>10,6</td><td>11,4</td><td>9,5</td></tr>
<tr><td>GINI</td><td>0,412</td><td>0,423</td><td>0,415</td></tr>
</table>

Bron: CBS Curaçao

Uit de tabel blijkt dat het inkomensaandeel van de laagste inkomensgroep met 1 procentpunt is toegenomen tot 5% in 2011. Dat betekent een stijging van 25% ten opzichte van het niveau van 4% in 2001. Ook voor de lage inkomensgroep is het inkomensaandeel met 1 procentpunt gestegen sinds 2001. Daarmee is de armoede in relatieve zin afgenomen.
</td></tr>
</table>

[52] Over de populatie in deze leeftijdsgroep in eerdere jaren heeft het CBS Curaçao geen gegevens gepubliceerd op zijn website.

Themagebieden SEI	Conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan het themagebied
3. Openbaar bestuur: reduceren van de overheidsschuld, beheersen van de overheidsfinanciën en ondersteunen van een nieuw bestuurlijk apparaat dat de realisatie van de doelen van Pais Korsou faciliteert	Zie de bevindingen bij programmalijnen 3, 5 en 6 van het IVB.
4. Herstructurering economie: stimuleren van economische groei tot een niveau van 4% per jaar, reduceren van de werkloosheid met 2-3 procentpunten per jaar en 5. Arbeidsmarkt: verbetering aansluiting beroepsonderwijs op arbeidsmarkt, uitbouw van arbeidsgericht onderwijs, hoger onderwijs en bevordering mobiliteit	In een onderzoek onder 100 CEO's, CFO's en ondernemers heeft het Platform Dutch Caribbean Economist in 2012 vastgesteld[53] dat het ondernemersvertrouwen erg laag was en dat de geïnterviewden verwachtten dat het ondernemingsklimaat tot ten minste 2015 zou verslechteren. De investeringsbereidheid is laag en ondernemers verwachten een stabiele of dalende werkgelegenheid in hun eigen sector. Ook wordt aangegeven dat de slechte economische situatie in de Eurozone en de gespannen relatie tussen Curaçao en Nederland de economische vooruitzichten geen goed doen. Onderstaande grafieken geven de ontwikkeling van de economische groei en werkloosheid op Curaçao weer:  *Bron: CBS Curaçao, PwC*  *Bron: CBS Curaçao* Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden:

[53] Platform Dutch Caribbean Economists, *Economic Prospects for Curaçao*, oktober 2012.

Themagebieden SEI	Conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan het themagebied
	• De reële economische groei in de periode 2008-2013 ligt tussen 1 en 2%. • Het ondernemersvertrouwen in 2012 voor de drie opvolgende jaren was laag. • In de periode 2008-2013 groeide de werkloosheid van Curaçao van 10,3% naar 13,0%. Die groei vond volledig in de jaren 2011-2013 plaats; in de jaren 2008-2011 daalde de werkloosheid licht. Daarom concluderen wij dat zowel de doelstelling om de economie met 4% te laten groeien als de doelstelling om de werkloosheid met 2-3 procentpunten te doen dalen niet is gehaald. Het IMF vatte in 2014 de economische situatie als volgt samen[54]: "The union's[55] current account deficit—the key economic vulnerability flagged in the previous (2011) consultation—has declined over the past few years, including thanks to fiscal adjustment in Curaçao. But it remains large. Curaçao's growth and job creation remain lackluster, due to weak competitiveness, adverse sectoral trends (e.g., in the international financial center), red tape, and rigid labor laws. (…)Both Curaçao and, especially, Sint Maarten are exposed to shifts in tourism demand. Curaçao is vulnerable to the uncertain situation in Venezuela, its main trading partner. If long-discussed flexibility- and competitiveness-enhancing structural reforms are not implemented, both countries' capacity to absorb shocks may prove limited."

Het in de Quickscan SEI Curaçao van 2011[56] gesignaleerde gebrek aan synergie (zie de toelichting hierover in paragraaf 3.2.2) is een mogelijke oorzaak voor de beperkte zichtbaarheid van positieve effecten op de sociaal-economische ontwikkeling van Curaçao. Hoewel in 2011 de armoede van de 40% inwoners met het laagste inkomen verminderd was ten opzichte van 2001, blijkt ook dat deze positieve ontwikkeling gelijk liep met een toename in de reële economische groei. Sinds 2011 is de economische groei weer afgenomen en is een sterke stijging in de werkloosheid zichtbaar. Daarmee is op basis van de laatste beschikbare economische cijfers geen effect op macro-economisch niveau van het SEI zichtbaar, ondanks de doelstellingen "stimuleren van economische groei tot een niveau van 4% per jaar" en "reduceren van de werkloosheid met 2-3 procentpunten per jaar".

Conclusie doelrealisatie samenwerkingsprogramma's 'van bovenaf' bezien

Aan de hand van de analyse van externe bronnen die op landsniveau een beeld geven van de ontwikkelingen op de themagebieden van de samenwerkingsprogramma's, komen wij tot het volgende beeld ten aanzien van de mate van doelrealisatie van de samenwerkingsprogramma's. Wij benadrukken nogmaals dat er geen één-op-één relatie te leggen is tussen macro-(economische)studies en onderzoeken en de doelrealisatie op programmaniveau.

- Met betrekking tot het samenwerkingsprogramma IVB laten verschillende onderzoeksrapporten zien dat er nog stappen ter verbetering van de institutionele sterkte en bestuurskracht op Curaçao gezet moeten worden. Ondanks het feit dat er op onderdelen voortgang is geboekt binnen dit programma, ondersteunt het beeld 'van bovenaf' niet de stelling dat de beoogde doelen van dit samenwerkingsprogramma bereikt zijn.
- Met betrekking tot het samenwerkingsprogramma OJSP hebben wij geen aanvullende studies onderzocht, omdat de beschikbare resultatenmonitoring (zie paragraaf 3.2.2) een helder oordeel over effectiviteit mogelijk maakt.
- Met betrekking tot het samenwerkingsprogramma SEI laten de macro-economische cijfers, die relevant zijn voor de verschillende themagebieden, zien dat de ontwikkelingsdoelstellingen van dit samenwerkingsprogramma niet zijn bereikt: de macro-economische indicatoren laten niet de beoogde verbetering zien.

---

[54] IMF, Kingdom of The Netherlands – Curaçao and Sint Maarten: 2014 Article IV consultation discussions - Staff report and press release, August 2014.
[55] Hiermee worden Curaçao en Sint Maarten samen bedoeld.
[56] PwC, *Oog voor duurzaamheid: Eindrapport Quickscan SEI Curaçao*, 16 juni 2011.

3.3. Conclusie effectiviteit

De conclusie over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's geven wij op basis van de mate waarin de uitvoering van de projecten binnen de samenwerkingsprogramma's heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's:

1. De hoofddoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect, dat breed, veel omvattend en in ambitieuze en abstracte termen is geformuleerd. In combinatie met het ontbreken van een nulmeting maakt dit het effect van de samenwerkingsprogramma's moeilijk meetbaar. Gezien de uitgangspositie van Curaçao, het beschikbare programmabudget en de initieel verwachte doorlooptijd van ca. vier jaar, zijn de doelstellingen ambitieus te noemen. Tegelijkertijd is het hoge ambitieniveau begrijpelijk gezien de uitdagingen waarmee Curaçao zich geconfronteerd zag in 2008. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig – in feite de politieke afspraken tussen Nederland en Curaçao – niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Curaçao uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.
2. Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de overheid van Curaçao. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten.
3. De eindverslagen laten zien dat in 92% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 78% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd. De projecten hebben in die zin dan ook positief bijgedragen aan het behalen van de programmadoelstellingen. Onderstaande tabel geeft de mate van realisatie van activiteiten binnen een project per samenwerkingsprogramma weer:

Realisatie van geplande activiteiten binnen een project	IVB	OJSP	SEI
> 50%	91%	90%	93%
> 80%	78%	66%	83%

De invalshoek van de eindrapportages van de projecten laat zien dat het merendeel van de projecten een positieve bijdrage aan de doelstellingen van programma's hebben geleverd:

a. De IVB-projecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan het transitieproces, het opzetten en versterken van de ministeries, de versterking van de Hoge Colleges van Staat, het ontwikkelen van wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling, de informatievoorziening van de overheid en het versterken van de capaciteit van de belastingdienst en deskundigheidbevordering bij het Ministerie van Financiën. Het financieel beheer in de rest van de overheid is echter nog voor verbetering vatbaar.

b. De onderwijsprojecten hebben de beoogde activiteiten gerealiseerd, met uitzondering van de leerwerktrajecten die een relatief laag rendement laten zien. Noodzakelijke randvoorwaarden voor het verbeteren van het onderwijs zijn gerealiseerd, zoals curriculumontwikkeling, verbeterde huisvesting, de opbouw van de zorgstructuur, digitale leerlingvolgsystemen, competentieontwikkeling van docenten en schoolleiders en de aanschaf van leermiddelen. Gesteld kan worden dat met de uitvoering van de projecten weliswaar een aanzienlijke verbetering in het Curaçaose onderwijs is bereikt, maar dat de ambitieniveaus van het programma voor de gekozen interventies te hoog gebleken zijn.

c. In het SEI zijn op twee na alle projecten uitgevoerd. Herprioriteringen hebben een positieve bijdrage geleverd aan het aantal uitgevoerde activiteiten van het programma. Toch zijn de hoofddoelstellingen op macroniveau niet bereikt, hetgeen deels toe te schrijven is aan het onrealistisch hoge ambitieniveau van deze hoofddoelstellingen waarbij weinig rekening werd gehouden met externe invloeden op de doelstellingen en het potentiële effect van de voorgenomen

investeringen. Op voorhand waren de voorgenomen investeringen en maatregelen al te gering om de beoogde maatschappelijke effecten op macroniveau te bereiken. Op het niveau van de doelstellingen van de beleidsvelden zijn positieve resultaten te zien.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

4. Vanuit de invalshoek van de mid-term evaluatie en eindrapportages kan geconcludeerd worden:

   a. Ten aanzien van het samenwerkingsprogramma IVB is een derde van de projecten niet (volledig) uitgevoerd. Zo heeft het onderzoek naar bestuurskracht niet plaatsgevonden. Dit is mede te danken aan het Actieplan IVB dat de overheid van Curaçao heeft opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie 2011, waarin de verdeling van de middelen naar programmalijnen is bijgesteld op basis van nieuwe prioriteiten. Gedurende de periode 2012 – 2014 zijn daarop diverse herallocaties uitgevoerd, die de ingezette focus hebben versterkt. De eindrapportage van het IVB is gericht op de mate waarin activiteiten en projectprestaties gerealiseerd zijn, en geeft bovendien informatie over de mate waarin de doelstellingen per programmalijn zijn gerealiseerd. De afgeronde projecten hebben bijgedragen aan de opbouw en inrichting van overheidsorganen, de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en de klantgerichtheid van de overheid, het verbeteren van toezicht en handhaving en het verbeteren van financieel beheer.
   b. Over het OJSP luidt de conclusie dat de inspanningen de noodzakelijke randvoorwaarden voor het bereiken van de doelstellingen hebben gecreëerd, maar dat de monitoringscans van de OJSP deelprogramma's rendementscijfers laten zien die nog (ver) achterblijven bij het ambitieniveau van het programma.
   c. De eindrapportage over het SEI geeft geen inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het SEI zijn bereikt. Wel blijkt uit de rapportage dat de invloed van het SEI groot is geweest. De quick scan die in 2011 van het SEI is uitgevoerd, plaatst kritische kanttekeningen bij de onderlinge samenhang tussen de grote hoeveelheid projecten binnen de vijf themagebieden van het SEI.

5. De beschikbare macro-(economische)studies binnen de periode 2008 – 2014 hebben betrekking op een klein aantal doelstellingen van het IVB. Eén studie laat zien dat controleorganen versterkt zijn, maar dat handhaving en opvolging nog te wensen overlaat. Een andere studie laat zien dat er positieve ontwikkelingen zijn op het gebied van financieel beheer. Ten aanzien van het OJSP zijn geen aanvullende onderzoeken gevonden. Voor het SEI laten macro-studies niet de beoogde verbeteringen in onder andere armoede, economische groei of werkgelegenheid zien. Kanttekening hierbij is – zoals eerder vermeld – dat de beoogde verbeteringen onrealistisch hoog waren geformuleerd voor de structuur van de Curaçaose samenleving en economie. Ten aanzien van de andere beleidsvelden van het SEI zijn geen aanvullende onderzoeken gevonden.

4. Duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's

Dit hoofdstuk gaat in op de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's. In de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Eerste en Tweede Kamer d.d. 23 december 2003 (Kamerstuk 29390 nr. 1/A), waarin de doelstellingen voor SONA worden omschreven, is expliciet duurzaamheid opgenomen. Duurzaamheid vormt een belangrijk onderdeel van de totale doelstellingen van SONA. In het Kamerstuk 29390 nr.1/A wordt duurzaamheid in acht genomen door samenwerkingsmiddelen op onafhankelijke en professionele wijze toe te wijzen aan publieke investeringsprojecten.

Ten aanzien van duurzaamheid zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- *"Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen?"*
- *"Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen?"*
- *"Welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?"*

Deze onderzoeksvragen hebben wij beantwoord door twee aspecten te onderzoeken in het verdiepend onderzoek van de tien geselecteerde projecten:

- de mate waarin de financiële dekking voor het in stand houden van de resultaten van de projecten en van de samenwerkingsprogramma's op lange termijn is zekergesteld (paragraaf 4.1);
- de mate waarin de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de resultaten van de projecten en van de samenwerkingsprogramma's op lange termijn is belegd in overheidsbeleid en in de betrokken organisaties (paragraaf 4.2)

In paragraaf 4.3 geven wij onze conclusies over de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's. In hoofdstuk 7 doen wij aanbevelingen over aanvullende stappen die ondernomen kunnen worden om de duurzaamheid van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's beter te borgen.

4.1. Financiële duurzaamheid

Het criterium 'duurzaamheid' vormde een expliciet onderdeel van de beoordeling van een project door USONA. Vooraf werd de indiener van het projectvoorstel gevraagd te onderbouwen in hoeverre de financiering van de activiteiten en/of de resultaten na afsluiting van het project gecontinueerd zal worden. Dit kon bijvoorbeeld worden vormgegeven doordat de overheid eigen bijdragen aan de totale projectfinanciering zou verstrekken, of doordat andere financieringsinstellingen meefinancierden in de vorm van van terugbetaling vrijgestelde bijdragen en/of (commerciële) leningen.

Het onderdeel 'duurzaamheid' was een van de acht onderdelen van de beoordelingstoets van USONA. 'Duurzaamheid' kende een relatief gewicht van 20 van de 100 te behalen punten, en vormde daarmee relatief het zwaarst wegende onderdeel van de beoordelingstoets van USONA. Ieder onderdeel – dus ook duurzaamheid – werd door USONA gescoord op een schaal van vijf punten. De maximaal vijf te behalen punten op het onderdeel 'duurzaamheid' wegen dus voor 20% mee in de eindbeoordeling van een projectaanvraag. De beoordeling en toekenning van punten wordt door USONA onderbouwd aan de hand van een korte (één of twee alinea's) onderbouwing van de score, op basis van het ingediende projectvoorstel.

Over de gehele linie bekeken is de omvang van de drie samenwerkingsprogramma's aanzienlijk te noemen. Er zijn 168 projecten uitgevoerd met een totale budgettaire omvang van ANG 275,6 mln, en met een initiële looptijd van ca. vier jaar (uiteindelijk is dit zes jaar geworden). Om deze omvang in perspectief te plaatsen: de totale begroting van Curaçao bedroeg in deze periode ANG 1.679 mln (2012); de omvang samenwerkingsprogramma's (de 168 projecten) vormde daarmee circa 15,3% van de totale jaarbegroting van Curaçao.

Het totale aantal projecten (168), gecombineerd met het relatief grote budget dat ter beschikking werd gesteld, zorgde er voor dat de financiële duurzaamheid onder druk kwam te staan. Op individueel (project)niveau werden bij indiening van het projectvoorstel toezeggingen gedaan, die bij elkaar opgeteld, zeker in het licht van de uitdagingen die überhaupt al speelden voor Curaçao, niet altijd houdbaar bleken. In de helft van de projecten uit ons verdiepend onderzoek is de financiële duurzaamheid niet zichtbaar voldoende geborgd.

Ten aanzien van het SEI is in de Quickscan van 2011 geconcludeerd: 'Daarnaast is een belangrijk punt voor verbetering het waarborgen van de duurzaamheid van het programma. Dit punt heeft bij de meeste projecten nog niet de aandacht gekregen dat het verdient. In veel gevallen is nog niet nagedacht over het logische vervolg, zijn (nog) geen (financiële) reserveringen getroffen of maakt het project geen onderdeel uit van staand beleid en de begroting van het betreffende ministerie. Een kritische succesfactor hierin is politiek draagvlak en 'ownership'.'[57]

Het Eindrapport SEI programma[58] vermeldt hierover:

"Binnen dit niveau ging het om de continuering van de financiering (van de activiteiten en/of de resultaten) na afsluiting van het project. Hierbij kan men denken aan een eigen bijdrage aan de financiering van het project of medefinanciering door andere financieringsinstellingen. Op dit niveau is er sprake van afbraak aan de duurzaamheid als de voortzetting van de financiering niet wordt gegarandeerd met als resultaat dat het project wordt stopgezet zodra de financiering vanuit SEI stopt. Dit met het gevolg dat projectdoelstellingen en resultaten worden onderbroken of teniet worden gedaan. Idealiter moest binnen het SEI programma elk realiseerbaar en levensvatbaar project of activiteit verduurzaamd worden middels formele toezeggingen aan of van de projecteigenaar. Voor SEI kan geen andere conclusie worden getrokken dan dat voor het overgrote deel van de projecten die voortgezet zouden kunnen worden (dus geen duidelijk eindpunt kennen) op dit moment geen sprake is van financiële verduurzaming. De belangrijkste reden hiervoor ligt redelijk voor de hand; de Curaçaose overheid heeft hiervoor gewoon geen geld beschikbaar gesteld.

(...)

Tijdens de monitoring door het PMU is duidelijk geworden dat voor een aantal projecten wel degelijk financiële toezeggingen waren gedaan. Het ging hierbij over het algemeen om een toezegging dat er middelen op de begroting van het betreffende ministerie zouden worden gereserveerd voor dat specifieke project of activiteit. Bij de meeste (waarschijnlijk alle) projecten gold dat het hier ging om een mondelinge toezegging en zijn dus niet formeel vastgelegd. De opzet van de begrotingen van de ministeries is ook van een dergelijke algemene aard dat in de cijfers de toezegging niet direct te herleiden is. Dit maakt het afbreukrisico van deze toezeggingen aanzienlijk. Vooral als men "vergeet" dat deze mondelinge toezeggingen zijn gedaan. Bij een aantal van de ministeries peelde ook hele praktische factoren een rol die het voor de projecteigenaren moeilijk maakte om projecten op de begroting te krijgen. Voorbeeld hiervan is dat GMN het een tijd lang zonder financial-controller heeft moeten stellen. Hierdoor was er geen sprake van een centrale coördinatie van de begroting vanuit het ministerie. Door deze situatie werd het praktisch onmogelijk om projecten verduurzaamd te krijgen op de begroting. Hiermee is het dus de vraag in hoeverre gesproken kan worden van echte verduurzaming op dit niveau als de continuering van de financiering allerminst zeker is na elk begrotingsjaar.

(...)

Curaçao heeft simpelweg zelf het geld niet om al de ingezette initiatieven voort te zetten. En dit zal de komende jaren worden gemerkt. De verwachting is dat veel van de projecten niet verder verduurzaamd kunnen worden waardoor aangetrokken werkkrachten weer losgelaten moeten worden en doelstellingen niet zullen worden behaald. Begeleidingstrajecten en trainingsprogramma's zullen worden stopgezet. Naar verwachting blijft beleid liggen omdat er geen geld is voor implementatie en ingerichte organisaties zullen ophouden te bestaan. Als er de komende tijd niet actief gewerkt gaat worden aan de verdere verduurzaming van de reeds ingezette initiatieven zal de potentiële impact van het programma dramatisch afnemen."

In het vorige hoofdstuk hebben wij geconstateerd dat in het IVB veel projecten de 'eindstreep' niet gehaald hebben. Een vergelijkbaar patroon tekent zich ook bij duurzaamheid af. In de uitvoering bleken projecten –

---

[57] PwC, *Oog voor duurzaamheid: Eindrapport Quickscan SEI Curaçao*, 16 juni 2011.
[58] SOAB, *Eindrapport SEI programma*, 28 april 2015, pagina's 39-41.

ondanks de inspanningen van de projectverantwoordelijken – duurder of complexer dan gedacht, waardoor ook op de lange termijn de financiële duurzaamheid in gevaar kwam. Uit de mid-term evaluatie van het IVB Curaçao kwam in 2011 ten aanzien van het OJSP-programma het zelfde beeld naar voren: "Over het algemeen geldt dat er nog geen echt duurzame resultaten geboekt zijn." [59]

Voor het OJSP geldt eveneens dat de borging van duurzaamheid in 2011 nog te wensen overliet: "De huidige stand van zaken (zie vooral de onderzoeksrapportage) laat ook zien dat er nog heel wat stappen gezet moeten worden om de invoering van de vernieuwingen af te ronden. Preciezer nog, er moeten stappen gezet worden om ervoor te zorgen dat de vernieuwingen ook duurzaam een plaats krijgen in het onderwijs op Curaçao en Sint Maarten."[60] Ten tijd van de laatste monitoringsrapportage van het OJSP was de financiële duurzaamheid nog niet geborgd: "Voor wat betreft de financiële verduurzaming van het OJSP vinden er besprekingen plaats tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van OWCS over voortzetting van de financiering van activiteiten vanuit het OJSP, zoals SVP, Leerlingzorg en ouderparticipatie. In oktober 2014 vindt de officiële begrotingsbehandeling plaats voor 2015. De Monitor blijft de noodzaak benadrukken voor een concreet actieplan waarin de verduurzaming wordt vastgelegd en waarin prioriteiten worden gemaakt." [61]

Een duidelijk voorbeeld van het ontbreken van de financiële duurzaamheid tekent zich af bij het project 'SBO Curaçao 2008' (OJSP project 2008003). Volgens geïnterviewden en de toelichtingen in de eindrapportage van het project is in dit project geen aandacht besteed aan het borgen van de financiële of institutionele duurzaamheid, noch aan de inbedding in het beleid van de overheid. Ondanks dat de doelen van het project deels bereikt zijn, is de vraag in welke mate deze resultaten duurzaam zullen zijn, nu financiering voor de toekomst onzeker is.

4.2. Institutionele en beleidsmatige duurzaamheid

Projectverantwoordelijken van projecten die zijn uitgevoerd met personeel van de overheid zelf geven doorgaans aan dat zij een steile leercurve doorlopen hebben. Veel van deze mensen kwamen voor het eerst in loopbaan in de rol van beleidsverantwoordelijke of projectleider, waarbij ze andere mensen en partijen moesten aansturen. De kennis en ervaring die hiermee opgedaan is, heeft geleid tot een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma's: het nemen van eigen verantwoordelijkheid. De uitdaging voor de overheid van Curaçao is wel om de mensen met deze ervaring vast te houden. Tegelijkertijd constateren wij ook dat voor veel projecten externen en/of tijdelijke (drie tot vier jaar) capaciteit ingezet, waarbij het regelmatig voorkwam dat de opgedane kennis niet werd overgedragen aan de projectleiders. De opgedane ervaringen beklijven dan in veel mindere mate in de overheid.

Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek regelmatig samen te hangen met politieke wil en de beschikbare financiële middelen. Binnen de Curaçaose politiek hebben zich sinds 10 oktober 2010 regelmatig politieke wisselingen voorgedaan, waardoor het voeren van een consistent overheidsbeleid een opgave bleek te zijn. Daar waar projecten directe, tastbare resultaten lieten zien bleek het beleid of de institutie goed in stand te houden zijn dan wel verder uit te bouwen.

Het eindrapport IVB Curaçao[62] laat een gemengd beeld zien van de duurzaamheid van de projectresultaten:

"Gezien de inspanningen die zijn ingezet, is de verwachting dat in ieder geval op de volgende items duurzame effecten zijn gerealiseerd die niet in cijfers gekwantificeerd kunnen worden:

1. Actueel, helder en uitvoerbaar overheidsbeleid voor alle sectoren,
2. Evenwichtige begroting- en beleidscyclus,
3. Kwalitatief goed en integer overheidspersoneel door opleidingen en integriteitstrajecten/-beleid,
4. Een verbeterde dienstverlening door de overheid, vooral bij afdeling burgerzaken en het vergunningenloket,

---

[59] Ecorys, *Mid-term evaluatie IVB Curaçao*, 17 augustus 2011.
[60] Andersson Elffers Felix, *Kernrapport midterm evaluatie OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en Sint Maarten*, 18 maart 2011.
[61] Quality Development, *Resultaten Monitoring Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP) Curaçao, scan 6: schooljaar 2012/2013*, juli 2014.
[62] Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening, *Eindrapport Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht Curaça*o, maart 2015, pagina 70.

5. Transparantere en professionelere beleidsvoering voor alle sectoren, vooral door verhoging opleidingsniveau.

De duurzaamheid van projecten is enigszins versterkt doordat bij de beoordeling door USONA van de financieringsvoorstellen per verzoek gekeken is naar de duurzaamheidsaspecten. Ook zijn deze aspecten meegenomen zowel in de voortgangsrapportages van het IVB Programmabureau, als bij de rapportages welke de projectleiders bij USONA moesten indienen.

Daarnaast werd het "duurzaam denken" onder de projecteigenaren en de overige ambtenaren versterkt, bijvoorbeeld door ze bewust te laten meedenken van wat nodig is om de resultaten duurzaam te laten zijn.

Er moet echter geconcludeerd worden dat voor wat de duurzaamheid van de projecten betreft, het gebrek aan politieke besluitvorming dan wel het uitblijven van de benodigde accordering van wet- en regelgeving de grootste struikelblok is gebleken voor het borgen van de projectresultaten. Door kennisoverdracht binnen voornamelijk de HR projecten werd aan de andere kant wel de nodige successen voor wat betreft de duurzame inbedding binnen het Ministerie van Financiën gerealiseerd."

De laatste monitoringsrapportage van het OJSP, gedateerd juli 2014, vermeldt[63]:

- *"SVP: Sinds eind 2011 is er structureel overleg tussen de SVP en de DOS over implementatie vanSBO-1 onderwijs binnen de DOS en de SVP zal het aankomende schooljaar worden geïntegreerd in de DOS. De lessen ten aanzien van de 'werving' en 'selectie' van jongeren, de hoge 'uitval' ende noodzaak van nazorg, zullen geïncorporeerd moeten worden om deze lessen niet verloren te laten gaan en om de investering in de SVP te gebruiken voor de toekomst.*
- *Leerplicht: het besluit is genomen om de Leerplicht Unit te integreren binnen het Ministerie van OWCS en dat daarmee is het aantal personen dat werkt aan de uitvoering en handhaving van de Leerplicht verhoogd.*
- *Onderwijs Monitoring: het RKCS is zelfstandig bezig met een intern monitoring systeem om de voortgang binnen het onderwijs te volgen. Ook de overheid is bezig met de ontwikkeling van een monitoringsysteem dat in ieder geval dezelfde informatie dient te genereren als de OJSP monitor. Dit systeem zal gekoppeld worden aan het LVS "Mi Desaroyo" dat gebruikt wordt door de DOS scholen en de scholen van de schoolbesturen EBG, SOZDA, SCONS en FSHP."*

Het Eindrapport SEI programma[64] vermeldt over institutionele duurzaamheid:

"Voor het SEI programma kan gezegd worden dat nagenoeg alle projecten zijn uitgevoerd door staande diensten of stichtingen die deze werkzaamheden naast of als onderdeel van hun reguliere werkzaamheden uitvoerden (weliswaar vaak met externe hulp). Dit betekent dat zij in potentie ook allen op institutioneel niveau verduurzaamd kunnen worden. Helaas zorgt het ontbreken van voldoende middelen er ook op dit niveau voor dat deze verduurzaming niet gewaarborgd is. Curaçao heeft gewoonweg niet de middelen om al de organisaties van voldoende geld te voorzien zodat zij de ingezette projecten (met hun producten en diensten) kunnen voortzetten."

Een voorbeeld van recente datum lijkt de aankondiging van de sluiting van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (KBB)[65], dat met SEI-middelen werd gefinancierd en een bijdrage leverde aan verschillende projecten die wij in deze evaluatie in het verdiepend onderzoek hebben betrokken[66]. Daarmee ontstaat, vanwege de inhoudelijke relatie met diverse projecten in het beroepsonderwijs, voor zowel financiële als de institutionele duurzaamheid een risico, omdat een organisatie van mensen met opgebouwde kennis, ervaring en relaties wordt

[63] Quality Development, *Resultaten Monitoring Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (OJSP) Curaçao, scan 6: schooljaar 2012/2013*, juli 2014.
[64] SOAB, *Eindrapport SEI programma*, 28 april 2015, pagina's 39-41.
[65] Deze aankondiging dateert van 15 juli 2015 en is gepubliceerd op www.kbbcuracao.cw.
[66] Het project waarmee het KBB werd gefinancierd is 2009039 Kenniscentrum Bedrijfsleven Beroepsonderwijs (SEI). De projecten waarin het KBB een rol heeft gespeeld zijn:

- OJSP: 2008003 SBO Curaçao 2008, 2010055 Projectplan SBO 2011-2012 en 2012009 Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013; en
- SEI: 2009037 Di bou palu pa pali homber.

opgeheven. In reactie hierop hebben wij van de overheid van Curaçao begrepen dat er middelen zijn gereserveerd om de activiteiten van het KBB in een andere vorm voort te zetten. Daarbij zal de institutionele duurzaamheid alleen geborgd zijn als er goede kennisoverdracht plaatsvindt tussen de KBB-medewerkers en de nieuwe organisatie, idealiter doordat een deel van de KBB-medewerkers in de nieuwe organisatie een functie krijgt.

Binnen de drie IVB-projecten die wij verdiepend hebben onderzocht, evenals het SEI-project 'Marketing Tourism', is met name de samenwerking tussen overheidsorganisaties van cruciaal belang gebleken. Voor de OJSP-projecten geldt dat de samenwerking tussen de overheid (het ministerie van OWCS) en het onderwijsveld – en bij de projecten voor het beroepsonderwijs en Sociale Vormingsplicht de samenwerking tussen het onderwijs en het bedrijfsleven[67] – een kritische succesfactor zijn. Waar deze samenwerking goed werd vormgegeven, werden duurzame resultaten geboekt. Waar zij ontbrak, is de duurzaamheid minder gegarandeerd. In minder dan de helft van de tien projecten in het verdiepende onderzoek heeft de institutionele en beleidsmatige inbedding volledig plaatsgevonden.

Onderstaande tabel geeft het overzicht van de bevindingen ten aanzien van de borging van financiële, institutionele en beleidsmatige duurzaamheid.

Project	**Borging financiële duurzaamheid[68]**	**Borging institutionele en beleidsmatige duurzaamheid[69]**
Verbetering financieel beheer (IVB, 2009095)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Realiseren basisregistratie (IVB, 2009099)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Reorganisatie ambtelijk apparaat (IVB, 2010032)	Geen informatie beschikbaar	Onvoldoende geborgd
Projecten Funderend Onderwijs Curaçao (OJSP, 2007077-2009049-2011002)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
SBO Curaçao 2008 (OJSP, 2008003)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013 (OJSP, 2012009)	Voldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Carmabi Kenniscentrum (SEI, 2008101)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Scharloo Abou Fase 1 (SEI, 2009040)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Marketing Tourism (SEI, 2009059)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Rumbo pa Trabou (SEI, 2009141)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Conclusie	**50% voldoende, 40% onvoldoende geborgd (10% geen informatie)**	**50% voldoende, 50% onvoldoende geborgd**

4.3. Conclusie duurzaamheid

Op basis van het verdiepende onderzoek naar tien projecten en de rapportages over IVB, OJSP en SEI concluderen wij dat voor alle drie de samenwerkingsprogramma's nog stappen moeten worden gezet om de resultaten op lange termijn te borgen:

1. Wij constateren dat van geen van de drie samenwerkingsprogramma's vooraf een haalbaarheidsstudie is verricht. Hiermee werd op politiek niveau een risico aanvaard. Wij zijn van mening dat financiële duurzaamheid op programmaniveau, ofwel de structurele inbedding van onderhoud en beheer van de resultaten van alle projecten in de begroting van Curaçao, op voorhand een aandachtspunt had kunnen zijn. Dit wordt zichtbaar wanneer het totale budget van de drie samenwerkingsprogramma's in verhouding gebracht wordt met de jaarlijkse begroting van Curaçao: ANG 267,4 mln ten opzichte van jaarbegroting van ANG 1.743 mln (2012), ofwel 15,3%.

[67] In het project Rumbo pa Trabou betrof een kritische succesfactor de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven.
[68] Op basis van verdiepend onderzoek naar de tien onderzochte projecten, bijlage B.2.
[69] Op basis van verdiepend onderzoek naar de tien onderzochte projecten, bijlage B.2.

2. Uit het onderzoek dat door het programmabureau IVB is verricht komt naar voren dat de financiële duurzaamheid van de resultaten van het IVB goed is geborgd. De drie IVB-projecten uit het verdiepende onderzoek bevestigen dit beeld. Voor het OJSP is de financiële duurzaamheid echter zorgwekkend, hetgeen ook naar voren is gekomen bij twee van de drie onderwijsprojecten uit het verdiepende onderzoek. De vier projecten in het SEI laten een gemengd beeld zien waar het gaat om de financiële borging van de resultaten.
3. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid zijn voor alle drie de samenwerkingsprogramma's grotendeels geborgd maar voor het SEI deels niet:

    a. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid van het IVB is grotendeels geborgd. De nieuwe bestuurlijke organisatie is wettelijk en beleidsmatig verankerd, HR-beleid is geformuleerd en in uitvoering, digitale informatie en administratiesystemen zijn ingevoerd en het huisvestingsplan, het opleidingsplan en change-managementplan zijn in uitvoering. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid is voor het OJSP grotendeels geborgd door de wettelijke verankering van het beleid met betrekking tot het FO, VSBO, SBO en SVP. Verschillende beleidsterreinen, zoals het taalbeleid en leerlingenzorg zijn wettelijk bij de schoolbesturen neergelegd en daar beleidsmatig ingebed. Voor het SEI geldt dat de overheid op tal van terreinen vervolg heeft gegeven aan de onder het SEI tot uitvoering gebrachte projecten, met name op het beleidsterrein herstructurering van de economie en op het gebied van de gezondheidszorg. Twee van de vier SEI-projecten uit het verdiepende onderzoek illustreren dit beeld. Het project Rumbo pa Trabou, dat gericht was op toeleiding naar de arbeidsmarkt van langdurig werklozen, vindt echter op een veel geringere schaal opvolging. Bij het project Scharloo Abou geldt dat het projectidee wel op andere plaatsen navolging lijkt te vinden, maar de institutionele borging van het project zelf is onvoldoende.
    b. De institutionele inbedding van kennis en ervaring laat een wisselend beeld zien. Daar waar gewerkt is met mensen van de overheid zelf, heeft een 'leercurve' op gebied van projectmanagement opgetreden. Dit is een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma's geweest en heeft de institutionele duurzaamheid vergroot. Daar waar gewerkt is met mensen met een tijdelijk dienstverband of externe inhuur, is dit beduidend minder het geval.
    c. Samenwerking tussen overheidsorganisaties onderling (IVB), tussen overheid en onderwijsveld (OJSP) en tussen overheid/onderwijs en bedrijfsleven (OJSP-beroepsonderwijs en SEI-arbeidsmarkt) is in bijna alle projecten een kritische succesfactor gebleken voor het bereiken van duurzame resultaten. Waar deze samenwerking niet geborgd is, ontstaan risico's voor de houdbaarheid van de programmaresultaten op lange termijn.
    d. Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek door de regelmatige politieke wisselingen op Curaçao een uitdaging. Projecten met zichtbare resultaten maakten de grootste kans om beleidsmatig ingebed te worden.

5. *Efficiëntie van de (uitvoering van de) samenwerkingsprogramma's*

Dit hoofdstuk gaat in op de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van efficiëntie zijn twee onderzoeksvragen geformuleerd:

- *"In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?" en*
- *"In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?".*

Deze onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door aan de hand van de volgende stappen:

1. Ons oordeel over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's relateren wij aan de effectiviteit van de programma's. Zoals de eerste onderzoeksvraag aangeeft, gaat de mate waarin de beschikbare middelen nuttig zijn besteed vooraf aan de mate waarin dit kosteneffectief is gebeurd.
2. Als eerste hebben wij vastgesteld dat er geen goede vergelijking kan worden gemaakt tussen de kosten van de samenwerkingsprogramma's en een externe benchmark, omdat de aard van de programma's en de context waarin deze zijn uitgevoerd specifiek zijn voor Curaçao.
3. Als alternatief voor een externe vergelijking wordt binnen de onderzochte projecten een duidelijke benchmark gevormd door de begroting die is opgenomen in de projectvoorstellen. De beoordeling van projectvoorstellen door USONA geeft enige mate van 'hardheid' aan deze begrotingen.
4. De beoordeling van efficiëntie is vervolgens uitgevoerd door in de projecten van het verdiepend onderzoek zowel de mate van realisatie van de in projecten beoogde prestaties (output) als de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) te vergelijken met de mate waarin het budget is benut. Daarnaast zijn de resultaten van interviews in het verdiepend onderzoek naar efficiëntie betrokken. Waar deze concrete aanwijzingen geven voor verminderde efficiëntie in een project, zijn deze in onze bevindingen op projectniveau (paragraaf 5.1) verwerkt.
5. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is een beschrijving van de werkwijze van USONA opgenomen. Deze werkwijze hebben wij geanalyseerd in relatie tot de bevindingen over de efficiëntie van de projecten en programma's (paragraaf 5.2).

In paragraaf 5.3 geven wij onze conclusies over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's.

5.1. *Efficiëntie van de tien dieper onderzochte projecten*

Het onderscheid tussen prestaties en maatschappelijke effecten is evenzeer relevant voor een uitspraak over de efficiëntie van de projecten die binnen de samenwerkingsprogramma's zijn uitgevoerd. Op het niveau van geleverde prestaties scoren veel projecten hoog op de mate van realisatie, zo is geconcludeerd in hoofdstuk 3. Op dit niveau bezien is er eveneens doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen binnen de projecten.

Wel vermeldt Eindrapport SEI programma[70] een aandachtspunt voor de efficiëntie waarmee de projectvoorstellen tot stand zijn gekomen:

"In het SEI programmadocument was het meeste geld al geoormerkt toen het programma werd vastgesteld. Deze werkwijze heeft ten eerste geresulteerd in een situatie waarin andere (en wellicht meer geschikte) projecten niet meer ingediend konden worden. Daarbij moesten de in het programma opgenomen projecten ook opnieuw ingediend worden bij USONA voor akkoord over opzet en uitvoering. Het kwam voor dat projecten in deze fase alsnog afgekeurd werden omdat zij niet realistisch of niet uitvoerbaar waren. In toekomstige programma's is het aan te raden de te besteden middelen niet aan projecten te koppelen waarvan nog niet

[70] SOAB, *Eindrapport SEI programma*, 28 april 2015, pagina's 39-41.

duidelijk is of zij wel ten uitvoering gebracht kunnen worden. Het pas indienen van projecten nadat een programma is goedgekeurd is overigens doorgaans al de normale gang van zaken in Curaçao.

(…)

Bij aanvang van het programma is snel duidelijk geworden dat veel van de (toekomstige) projecteigenaren veel moeite hadden met het op een juiste wijze beschrijven van hun projecten. Met "juist" wordt bedoeld conform de vereisten van USONA. Daarbij hadden veel projectleiders ook weinig ervaring met het inrichten en uitvoeren van projecten. Dit heeft er in geresulteerd dat veel externe expertise lokaal en vanuit Nederland is aangetrokken om deze medewerkers te begeleiden. Er is veel geld gaan zitten in deze externe begeleiding. Geld wat dus niet direct aan de doelstellingen van het programma zelf is uitgegeven. In toekomstige programma's moet proactief op dit gegeven worden ingespeeld. Het is daarbij raadzaam om deze begeleiding van te voren in te kaderen zodat een wildgroei van kosten voor adviseurs binnen het programma wordt voorkomen. Hierbij kun je denken aan een groep van experts, bij voorkeur vanuit de overheid zelf, die aanvragers gaat begeleiden bij de inschrijving. (…) In het SEI programmadocument werd gesproken van een centraal programmabureau dat de projecten moest gaan coördineren. Dit bureau is pas veel later in de uitvoering tot stand gekomen. In volgende programma's moet coördinatie en toezicht geregeld zijn voordat de projecten van start gaan. Dit is des te meer van toepassing als het om zoveel projecten gaat als binnen het SEI zijn uitgevoerd."

Op het niveau van het realiseren van een maatschappelijk effect plaatsten wij kritischer kanttekeningen. Immers, een project dat weinig of geen maatschappelijk effect heeft gehad, kan moeilijk efficiënt genoemd worden. Wij illustreren dit aan de hand van het verdiepende onderzoek ten aanzien van de 10 projecten die verdiepend zijn onderzocht.

Project	Gerealiseerde prestaties[71]	Gerealiseerd maatschappelijk effect[72]	Bevindingen over efficiëntie[73]
Verbetering financieel beheer (IVB, 2009095)	80 – 100%	Achterstanden zijn ingelopen en de rapportages van het College financieel toezicht laten een positieve trend zien. Naleving van de eigen regels door de overheid is slechts beperkt verbeterd. Er zijn naast de oorspronkelijke projectscope aanvullende activiteiten met aanvullend budget uitgevoerd.	Dit project is grotendeels efficiënt uitgevoerd.
Realiseren basisregistratie (IVB, 2009099)	50 – 80%	Een groot deel van de beoogde koppelingen van bestanden is gerealiseerd, maar de basisregistratie is nog niet operationeel.	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. Gezien de ambitieuze doelstellingen van het project, was het wellicht efficiënter geweest als er beduidend meer budget was vrijgemaakt dan nu gebeurd is.
Reorganisatie ambtelijk apparaat (IVB, 2010032)	80-100%	Een groot deel van de maatschappelijke doelen zijn niet gerealiseerd. Vooral concrete activiteiten (aanschaf van computers en meubilair) zijn succesvol geweest, maar een daadwerkelijke reorganisatie heeft niet plaatsgevonden.	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. Met de programmatische begroting (taak volgt geld in plaats van geld volgt taak) is het risico van inefficiënte inzet van middelen is vergroot. Er zijn in het project onnodige kosten gemaakt als gevolg van het beëindigen van contracten met consultants op last van de nieuwe regering en het starten van nieuwe aanbestedingen. Ook zijn prestaties (zoals functiebeschrijvingen en kandidaten die geselecteerd waren in het deelproject Werving en selectie) gerealiseerd, die niet tot de beoogde resultaten hebben geleid, omdat de nieuwe regering ze afwees.

[71] Percentages uit eindverslagen uit de projectdossiers van USONA
[72] Op basis van verdiepend onderzoek naar de tien onderzochte projecten, bijlage B.1.
[73] Op basis van verdiepend onderzoek naar de tien onderzochte projecten, bijlage B.1.

Project	Gerealiseerde prestaties[71]	Gerealiseerd maatschappelijk effect[72]	Bevindingen over efficiëntie[73]
Projecten Funderend Onderwijs Curaçao (OJSP, 2007077-2009049-2011002)	50 – 80%, 80 – 100% en 80 – 100%	De realisatie van maatschappelijke effecten is niet duidelijk. Doelen zijn grotendeels niet meetbaar direct na afronding van het project.	Deze projecten zijn met name in de eerste jaren (2007-2009) niet efficiënt uitgevoerd. • Er is geld uitgegeven aan bepaalde competentiemiddelen die niet nodig waren. Een voorbeeld hiervan is het geven van een ICT-programma op openbare scholen waar geen internet beschikbaar is. • Volgens de RK- en PC-scholen is de efficiëntie sterk verbeterd door het St. Joris-akkoord. • Een van de redenen van veel vertraging in de projecten is dat het ministerie van OWCS in de programmaperiode regelmatig wisselingen in de politiek en ambtelijke leiding heeft gekend, waardoor de projecten enige tijd hebben stil gelegen.
SBO Curaçao 2008 (OJSP, 2008003)	0 – 50%	De overlegstructuur tussen onderwijs en arbeidsmarkt is niet tot stand gekomen. Projectuitvoerders hadden een groter aantal opleidingen voor werkend leren willen creëren.	Het project is niet efficiënt uitgevoerd. Er is minder dan 1% budget over aan het eind van het project. Echter, de projectdoelen zijn voor minder dan 70% gerealiseerd.
Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013 (OJSP, 2012009)	0 – 50%	De manier van onderwijzen is meer praktijkgericht geworden. Voor de helpdesk en meldpunt is niet de juiste expertise in huis om de leerlingen verder te helpen. Op maatschappelijk niveau zijn de doelen nog niet bereikt.	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. De maatschappelijke doelen zijn niet bereikt.
Carmabi Kenniscentrum (SEI, 2008101)	80 – 100%	Duurzaam wetenschappelijk toerisme is gerealiseerd, met 200 bezoekende onderzoekers per jaar.	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. Kosten van het gebouw vielen uiteindelijk substantieel hoger uit. De overheid van Curaçao heeft voor ANG 4 ton moeten bijspringen en ook het ministerie van OCW in Nederland heeft ANG 1.2 miljoen bijgedragen bovenop de oorspronkelijke begroting.
Scharloo Abou Fase 1 (SEI, 2009040)	80 – 100%	De doelen zijn nagenoeg volledig gerealiseerd. Daarenboven zijn op verzoek van de bewoners aanvullende voorzieningen gerealiseerd in de wijk.	Dit project is efficiënt uitgevoerd. Ondanks de scope-uitbreiding is ANG 17.000 niet uitgegeven.
Marketing Tourism (SEI, 2009059)	80 – 100%	Geen van de maatschappelijke effecten is volledig gerealiseerd. De meeste effecten zijn voor minder dan de helft gerealiseerd.	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. Hoewel de middelen volledig zijn besteed, zijn de maatschappelijke doelstellingen niet gehaald.
Rumbo pa Trabou (SEI, 2009141)	80 – 100%	De doelen zijn ruimschoots gerealiseerd. Er zijn meer deelnemers ingestroomd en een relatief groot deel heeft een baan gekregen en ten minste enige tijd behouden.	Het project is efficiënt uitgevoerd. Zelfs met meer deelnemers bleef er geld over.

Conclusie efficiëntie projecten

Op prestatieniveau is doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen binnen de projecten. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie zien. Er zijn projecten die veel bereikt hebben gezien het beschikbaar gestelde budget (Rumbo pa Trabou, Scharloo Abou Fase 1), tegelijkertijd zijn er projecten die aantoonbaar (nog) niet veel bereikt hebben met het gerealiseerde budget (Reorganisatie ambtelijk apparaat, Marketing Tourism).

5.2. Realisatie van cofinanciering

Voor de drie samenwerkingsprogramma's is in een aantal projecten cofinanciering overeengekomen in de financieringsovereenkomst. De eindrapportages per programma geven de volgende informatie over de gerealiseerde cofinanciering:

- In het IVB Curaçao is iets minder dan 50% van de afgesproken cofinanciering gerealiseerd: "Er is afgesproken dat de cofinanciering ANG 26 miljoen bedraagt. De werkelijke cofinanciering is, tot voor zover na te gaan door het programmabureau, berekend op ANG. 12 miljoen. Dit bedrag is voornamelijk verdeeld over de projecten Reorganisatie Ambtelijk Apparaat, Extra Capaciteit Dekkingsplan, en Verbetering Financieel Beheer. Het grootste deel van de cofinanciering is aan de start van het programma geïnvesteerd."[74]
- Voor het OJSP zijn ons geen afspraken over cofinanciering bekend.
- In het SEI Curaçao is het overgrote deel van de afgesproken cofinanciering niet gerealiseerd: "De eigen bijdrage van Curaçao zou neerkomen op een bedrag van NA*f* 30,79 miljoen."[75], echter "De totale bijdrage van het Land Curaçao voor het SEI-programma was NA*f* 1,598 miljoen. Dit is het bedrag wat er tot op peildatum jan 2015 daadwerkelijk gestort is door Land Curaçao."[76]

5.3. De rol van USONA

De governance van de samenwerkingsprogramma's mist een stevige prikkel om de efficiëntie te vergroten. Dit werd reeds gesignaleerd in de evaluaties van twee van de voorlopers van de samenwerkingsprogramma's, het BO en DEO. Over het DEO:

> *"Ook hebben de beperkte prioritering en concurrentie om de beschikbare gelden hebben invloed gehad op het programma. De prioritering die heeft plaatsgevonden, was minder effectief doordat de capaciteit om projectvoorstellen op te stellen, politieke steun en doorzettingsmacht soms ontbraken. Het 'first in, first out'-proces dat USONA heeft gehanteerd was weliswaar transparant en ontsloeg USONA en de Nederlandse overheid van de verantwoordelijkheid om te prioriteren, maar creëerde ook een 'markt' voor projectvoorstellen waarop geconcurreerd werd op 'verkoopbaarheid', maar niet op maatschappelijke behoefte of prioriteit. Ook zijn fondsen ingezet voor projecten die voor de oprichting van USONA waren vormgegeven en voor andere programma's en heeft een verpolitisering van de projectselectie plaatsgevonden."*[77]

De governancestructuur van de samenwerkingsprogramma's is niet wezenlijk veranderd ten opzichte van die van het DEO: er is opnieuw gewerkt met een 'first in, first out'-proces, waarbij projectvoorstellen werden beoordeeld in volgorde van binnenkomst en niet in competitie werden vergeleken met andere voorstellen. Van belang hierbij is dat USONA heeft aangegeven slechts een zeer enkele keer een projectvoorstel te hebben afgewezen nadat dit door de ontvankelijkheidstoets was gekomen.[78]

USONA beoordeelde projectvoorstellen op volgorde van binnenkomst en deze werden niet in competitie vergeleken met andere voorstellen. Van belang hierbij is dat USONA heeft aangegeven slechts een zeer enkele keer een projectvoorstel te hebben afgewezen nadat dit door de ontvankelijkheidstoets was gekomen.[79] USONA plaatst hierbij de nuancering dat er in overleg met de overheid van Sint Maarten prioriteiten zijn aangebracht door middel van samenvoegen, (op voorhand) (her)prioriteren en regelmatig overleg over de onderlinge samenhang van projecten. Zo werd bij projectvoorstellen met voldoende potentie om te kunnen uitgroeien tot volwaardige projectvoorstellen, een communicatietraject gestart met de projecteigenaren om de projectvoorstellen te verbeteren in termen van effectiviteit, efficiëntie en impact.[80]

---

74 Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening, *Eindrapport Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht Curaçao*, maart 2015.
75 SOAB, *Eindrapport SEI programma*, 28 april 2015, pagina 6.
76 SOAB, *Eindrapport SEI programma*, 28 april 2015, pagina 24.
77 BGSI, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Chapter 3: Curaçao Government Report*, Final Report July 2007, p 24.
78 Bron: interview USONA op 18 mei 2015.
79 Bron: interview USONA op 18 mei 2015.
80 USONA, *schriftelijk commentaar op concept rapportage*, 17 september 2015.

Deze factoren creëerden samen een governancestructuur waarin de efficiëntie van programma's en projecten geen leidend principe was. In hoeverre deze governancestructuur de efficiëntie op programmaniveau heeft verminderd, is niet precies te zeggen; het is immers niet duidelijk hoe de efficiëntie zou zijn uitgepakt als wel competitie tussen projectvoorstellen was georganiseerd. Wel is duidelijk dat voor de overheid van Curaçao de beschikbare budgetten een gegeven waren en was het dus vooral zaak voldoende projecten te formuleren om deze budgetten volledig te kunnen benutten.

Gezien de looptijd van de programma's en het langzaam op gang komen van de indiening van projectvoorstellen is volgens de Quickscan SEI Curaçao in de eerste jaren van het SEI vooral gestuurd op budgetuitputting.[81] Ook in de laatste jaren van de looptijd van de samenwerkingsprogramma's is hier actief op gestuurd, bijvoorbeeld door het uitvoeren van zogenaamde 'herprioriteringen', waarbij budgetten die in projecten overbleven werden ingezet om nieuwe projecten vormgegeven. Voor Curaçao betrof de herprioritering in 2013 in totaal ANG 9,2 miljoen en voor alle samenwerkingsprogramma's tezamen (dus ook voor de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen) is de onderbesteding van het programmabudget slechts 1,6%.[82]

Geen van de betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Curaçao, noch SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – heeft naar onze mening zichtbare interventies gedaan gericht op aanbrengen van de efficiëntieprikkel in de governance van de samenwerkingsprogramma's.

Een uitspraak over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's hangt nauw samen met het oordeel over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's. Immers, een project dat geen effect heeft gehad, is nauwelijks efficiënt te noemen. De effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's is in hoofdstuk 3 behandeld. Belangrijk onderscheid dat wij ten aanzien van de effectiviteit van de projecten binnen de samenwerkingsprogramma's gemaakt hebben, is de doelrealisatie op het niveau van geleverde prestaties versus de doelrealisatie van de projectdoelstellingen, die doorgaans gericht waren op het bereiken van een maatschappelijk effect.

Samenwerkingsprogramma's 2008-2014

Nederland stelde bedragen beschikbaar voor de verschillende samenwerkingsprogramma's. Deze bedragen zijn gestort in een fonds, dat beheerd werd door de stichting SONA. USONA werkte in opdracht van de stichting SONA en was als uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig beheer en van de gelden. Vrijgave/besteding van de gelden gebeurde door middel van projecten, die binnen de samenwerkingsprogramma passen. Alleen de overheid van Curaçao kon projectvoorstellen indienen bij USONA. NGO's of andere (maatschappelijke) organisaties konden geen voorstellen indienen. USONA beoordeelde de projectaanvragen volgens procedureregels goedgekeurd door SONA en het ministerie van BZK. Wanneer het project voldeed aan de procedurele en inhoudelijke eisen, werd een financieringsovereenkomst opgesteld en ondertekend door USONA en een vertegenwoordiger van Curaçao. Hierna kon het project uitgevoerd worden. USONA beheerde de projectgelden, monitorde de voortgang en verrichtte betalingen aan de projectuitvoerder (op declaratiebasis). Na afloop van het project diende de projectverantwoordelijke een schriftelijk eindverslag in bij USONA. Waar dit – na herhaald aanmanen door USONA – niet had plaatsgevonden, werd soms het verslag door USONA opgesteld na een gesprek met de projectverantwoordelijke. Ondanks deze procedure ontbraken eind juni 2015 nog voor circa een derde van de projecten de eindverslagen in de projectdossiers van USONA.

De taak van USONA met betrekking tot de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's luidt samengevat:

- het beoordelen van projectvoorstellen;
- het begeleiden en waar nodig bijsturen van projecten in uitvoering;
- het beoordelen van betalingsverzoeken en het doen van betalingen; en
- het verzorgen van de projectadministratie.

Projectvoorstellen werden op volgorde van binnenkomst beoordeeld en niet in competitie vergeleken met andere voorstellen. Gezien de looptijd van de programma's en het langzaam op gang komen van de indiening van projectvoorstellen hebben SONA en USONA in de eerste maanden veel overleg gevoerd met de overheid van Curaçao (de programmabureau 's, projectverantwoordelijken, coördinatoren) gericht op het bespreken van het vergroten van de effectiviteit, efficiency en duurzaamheid van de programma's. Resultaat hiervan is geweest dat

[81] PwC, *Oog voor duurzaamheid: Eindrapport Quickscan SEI Curaçao*, 16 juni 2011.
[82] Bron: interview USONA op 18 mei 2015.

er nadien vele projectvoorstellen zijn ingediend. Ook in de laatste jaren van de looptijd van de samenwerkingsprogramma's is hier actief op gestuurd, bijvoorbeeld door het uitvoeren van zogenaamde herprioriteringen, waarbij budgetten die in projecten overbleven werden ingezet om nieuwe projecten vormgegeven. Voor alle samenwerkingsprogramma's tezamen (dus ook voor de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen) is de onderbesteding van het programmabudget slechts 1,6%.[83]

Deze factoren creëerden tezamen een samenwerkingsstructuur waarin de efficiëntie van programma's en projecten geen leidend principe was. In hoeverre deze samenwerkingsstructuur de efficiëntie op programmaniveau heeft verminderd, is niet precies te zeggen; het is immers niet duidelijk hoe de efficiëntie zou zijn uitgepakt als wel competitie tussen projectvoorstellen was georganiseerd. Wel is duidelijk dat voor de overheid van Curaçao de beschikbare budgetten een gegeven waren en was het dus vooral zaak voldoende projecten te formuleren om deze budgetten volledig te kunnen benutten.

De betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Curaçao, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, Curaçao, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

Werkwijze van USONA werkte als 'stok achter de deur'
Wij constateren dat in de praktijk het voor veel projectverantwoordelijken en projectuitvoerders regelmatig lastig is geweest om vast te houden aan de uitvoering van een projectvoorstel. Naast de reeds genoemde bevindingen in hoofdstuk 3, zorgden budgettaire druk en de vele veranderingen die in het kader van de transitie 10 oktober 2010 moesten worden doorgevoerd binnen de overheid van Curaçao ervoor dat projecten onder druk kwamen te staan. De contractuele verbintenis per project tussen de overheid en USONA (de financieringsovereenkomst), en de begeleiding door USONA die hier uit voortvloeide, hielpen in veel gevallen de projectleiders en -verantwoordelijken bij het vasthouden aan de realisatie van projectdoelstellingen.

5.4. Conclusie efficiëntie

Op basis van het verdiepende onderzoek naar tien projecten concluderen wij over de efficiëntie:

1. Op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project is doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma's. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie zien. Er zijn met name in het IVB en SEI projecten die veel bereikt hebben gezien het beschikbaar gestelde budget, tegelijkertijd zijn er in alle drie de samenwerkingsprogramma's projecten die aantoonbaar (nog) niet veel bereikt hebben. De OJSP-projecten op het gebied van de sociale vormingsplicht hebben bijvoorbeeld een relatief laag rendement.
2. Het feit dat een grote meerderheid van de tien projecten in het verdiepende onderzoek een positieve, zinvolle bijdrage aan de verwezenlijking van de programmadoelstellingen heeft geleverd, is mede te danken aan de rol die USONA vervuld heeft in de begeleiding van de vormgeving en de uitvoering van projecten.
3. Wij constateren dat voor ons in het kader van dit onderzoek niet duidelijk meetbaar is in welke mate de overeengekomen cofinanciering is gerealiseerd in de uitgevoerde projecten. Slechts een klein deel (5,19%) was per januari 2015 in directe vorm betaald, zo constateert de Stichting Overheidsaccountantsbureau (SOAB) in haar eindrapportage over het SEI. Voor het IVB is dit volgens de SOAB iets minder dan 50%. Maar betrokkenen geven aan dat op vele andere wijzen door de Curaçaose overheid in cofinanciering is voorzien, zoals overname van complete projecten ten laste van de begroting, cofinanciering via bijdragen door overheids-NV's, of inzet van overheidspersoneel. Daardoor zou meer dan de afgesproken cofinanciering zijn gerealiseerd. De cofinanciering in zijn totaliteit is op basis van ons onderzoek een moeilijk meetbaar en kwantificeerbaar aspect gebleken. Betrokkenen geven zelf aan dat bijvoorbeeld niet te reconstrueren is hoeveel tijd van de taskmanagers van het OJSP is besteed aan het programma en hoeveel aan reguliere werkzaamheden.

---

[83] Bron: interview USONA op 18 mei 2015.

4. Het uitgangspunt van de samenwerkingsprogramma's is dat de overheid van Curaçao zelf verantwoordelijkheid draagt voor de projecten, van het schrijven van het voorstel tot en met de evaluatie. Het was primair de verantwoordelijkheid van Curaçao om te borgen dat de voorgestelde projecten als geheel een optimale invulling van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zouden vormen, met name van het IVB en SEI. Gedurende de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's hebben tamelijk omvangrijke herprioriteringen plaatsgevonden. Deze prioriteringen waren bedoeld om de duurzaamheid en de efficiëntie en effectiviteit van de programma's te vergroten en waren deels gebaseerd op mid-term evaluaties. Hiermee is geprobeerd de samenhang tussen projecten en beleidsvelden te vergroten, en daarmee een hogere efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's te realiseren.
5. De efficiëntie van de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's laat een wisselend beeld zien. De betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Curaçao, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, Curaçao, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

6. Impact van de samenwerkingsprogramma's

Dit hoofdstuk gaat in op de impact van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van impact luidt de onderzoeksvraag: *"Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen?"*.

Impact kan in deze context gedefinieerd worden als de kracht die uitgaat van de samenwerkingsprogramma's: welke blijvende verbetering hebben de samenwerkingsprogramma's teweeg kunnen brengen? Deze 'blijvende verbetering' kunnen ook vertaald worden als 'duurzame effectiviteit'. Impact benaderen wij dan ook benaderen als de synthese van onze bevindingen over effectiviteit en duurzaamheid. Onze belangrijkste bevindingen over effectiviteit en duurzaamheid zijn opgenomen in respectievelijk paragraaf 3.3. en paragraaf 4.3. Op basis hiervan geven wij onze conclusies met betrekking tot impact.

Conclusie impact

1. Met de uitgangspositie van Curaçao in 2008 op alle themagebieden van de samenwerkingsprogramma's in het achterhoofd, concluderen wij dat de samenwerkingsprogramma's een positieve impact hebben gehad op de samenleving van Curaçao. Tegelijk concluderen wij dat de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's voor een deel niet zijn gerealiseerd. De factoren die dit verklaren, zijn:

    a. De context van Curaçao laat zien dat er veel projecten zijn uitgevoerd binnen de samenwerkingsprogramma's in een periode dat de overheid van Curaçao een grote veranderopgave had. Het overheidsapparaat van Curaçao werd gevormd door een samenvoeging van de voormalige eilandsoverheid en de overheid van het land Nederlandse Antillen. Op voorhand had de inschatting gemaakt kunnen worden dat hiermee ook de impact (naast de effectiviteit en duurzaamheid) in gevaar kon komen.

    b. Op het niveau van de samenwerkingsprogramma's is het beschikbare budget hoog in verhouding tot de begroting van Curaçao (15,3% van jaarlijkse landsbegroting). Dit relatief hoge budget is voorts verdeeld over veel projecten, waardoor het projectmanagement een grote belasting op het overheidsapparaat legde.

    c. In de programma's waren de te nemen maatregelen geïdentificeerd en is voorafgaand aan de vaststelling van de programma's niet getoetst of deze maatregelen de hoogst mogelijke impact zouden hebben op de thema's van de programmadoelstellingen. De vraag of de impact van de investeringen groter zou zijn geweest indien vooraf een haalbaarheidsstudie van de programma's was uitgevoerd kan hier niet beantwoord worden. Het vraagstuk van programmatische haalbaarheid had ook geen focus in de monitoring van de programma's.

2. De eerder geconstateerde leercurve op gebied van projectmanagement en de beleidsfunctie merken wij eveneens aan als positieve bijdrage aan de impact van de samenwerkingsprogramma's.

7. Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen aan Curaçao:

1. Wij bevelen de overheid van Curaçao aan om de projecten die met SONA-middelen zijn uitgevoerd, te borgen door per project te bepalen of dit (nog) past in het beleid van de overheid en zo ja, of hier andere financiële of institutionele bronnen voor in te zetten zijn dan die van de overheid zelf. Een eventuele samenwerking met derden vergt wel goed begrip van ieders belang en duidelijke afspraken over de samenwerking.
   Daarnaast bevelen wij de overheid van Curaçao aan om zorgvuldig vast te stellen welke activiteiten en vervangingsinvesteringen op termijn noodzakelijk zijn om de effecten van de projecten in stand te houden. Op basis van deze vaststelling zullen heldere keuzes moeten worden gemaakt welke projectresultaten prioriteit hebben in de verduurzaming, om te voorkomen dat onderhoud van de meest belangrijke bereikte resultaten onvoldoende aandacht en budget krijgt.
2. Ten aanzien van de institutionele verduurzaming van de resultaten bevelen wij de Curaçaose overheid aan om in kaart te brengen welke van haar ambtenaren veel ervaring hebben opgedaan in projecten van de samenwerkingsprogramma's en om deze medewerkers in te zetten op belangrijke en nieuwe projecten en programma's:

   a. Ten aanzien van het IVB bevelen wij aan om na te gaan welke onderdelen van het programma afhankelijk zijn van bestuurlijke accordering en het invoeren van flankerende wet- en regelgeving en deze besluitvorming te prioriteren.
   b. Wij bevelen aan om na te gaan of met de reeds ingezette verduurzaming van het OJSP de resultaten van het programma volledig worden geborgd en vast te stellen of wellicht nog aanvullende maatregelen nodig zijn, met name op financieel gebied.
   c. Voor het SEI bevelen wij aan een keuze te maken over welke resultaten prioriteit krijgen bij de verduurzaming en welke rol de Curaçaose overheid daarbij zal spelen. Wij verwijzen hierbij nadrukkelijk naar de mogelijkheid van samenwerking met derden (zie aanbeveling 1).

3. Curaçao is inmiddels vijf jaar een autonoom land en nog steeds een land in opbouw. Wij bevelen de overheid van Curaçao aan om bij de start van nieuwe projecten gefinancierd uit de eigen begroting de doelstellingen specifiek, meetbaar en realistisch (dit laatste vast te stellen in overleg met stakeholders van projecten) te formuleren en standaard op relevante indicatoren voor deze doelstellingen een nulmeting uit te voeren.
   Tevens bevelen wij aan om in de toekomst streng te selecteren welke onderdelen van de overheid aandacht moeten krijgen (in de vorm van geld en menskracht). Door meer centrale regie te voeren op welke overheidsprojecten in de toekomst zullen worden uitgevoerd en focus aan te brengen, kunnen de effectiviteit, duurzaamheid en impact van overheidsprojecten worden vergroot.
4. Projecten die betrekking hebben op het realiseren van fysieke infrastructuur of het aankopen en in gebruik nemen van productiemiddelen, zijn goed te realiseren. Daar waar doelstellingen gericht zijn op interventies in menselijk gedrag (cultuur, organisatieverandering) blijkt de realisatie van doelstellingen lastiger te zijn. Wij bevelen de overheid van Curaçao aan vooraf nauwkeurig te bepalen wat de doelen en beoogde resultaten van een project zijn en de activiteiten in projecten zodanig vorm te geven dat die doelen en resultaten gehaald en gemonitord kunnen worden tijdens de projectuitvoering. Vanwege de complexiteit van projecten gericht op het veranderen van menselijk gedrag is daarbij het betrekken van de juiste kennis (van bijvoorbeeld psychologen, gedragswetenschappers, veranderkundigen of organisatiekundigen, afhankelijk van het onderwerp) onontbeerlijk voor een goed resultaat.

Bijlagen

A. Beschrijving van de samenwerkingsprogramma's op Curaçao

De evaluatie van de drie samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI richt zich op deze programma's op Curaçao. Wij geven hierna de belangrijkste feitelijke bevindingen weer die wij in deze fase hebben aangetroffen in drie 'factsheets'. Deze factsheets geven de belangrijkste kenmerken van een programma overzichtelijk weer en vormen daarmee het startpunt voor de verdere analyse van de programma's. De factsheets bevatten de volgende informatie:

- In kwantitatieve zin:
  - het aantal projecten en het percentage van het totale aantal projecten van het programma;
  - de budgettaire omvang van het programma en het percentage van het totale budget van alle drie de samenwerkingsprogramma's op Curaçao;
  - het aantal projecten met een omvang van 0 ANG[84];
  - een grafische weergave waarin de budgettaire omvang per project is weergegeven.
- In kwalitatieve zin:
  - de doelstelling(en) van het programma, zoals dit in het initiële plan uit 2008 is opgesteld;
  - het type projecten dat beoogd wordt in de uitvoering van het programma;
  - de belangrijkste bevindingen uit de in 2011 door externe partijen uitgevoerde mid-term evaluaties.

Wij merken hier alvast op dat de informatie die wij hebben aangetroffen verschilt per programma. Zo is de budgetuitputting van IVB en SEI in de loop van het jaar 2011 inzichtelijk te maken op basis van kamerbrieven, maar geldt dit niet voor alle (ei)landen en ook niet voor het OJSP.

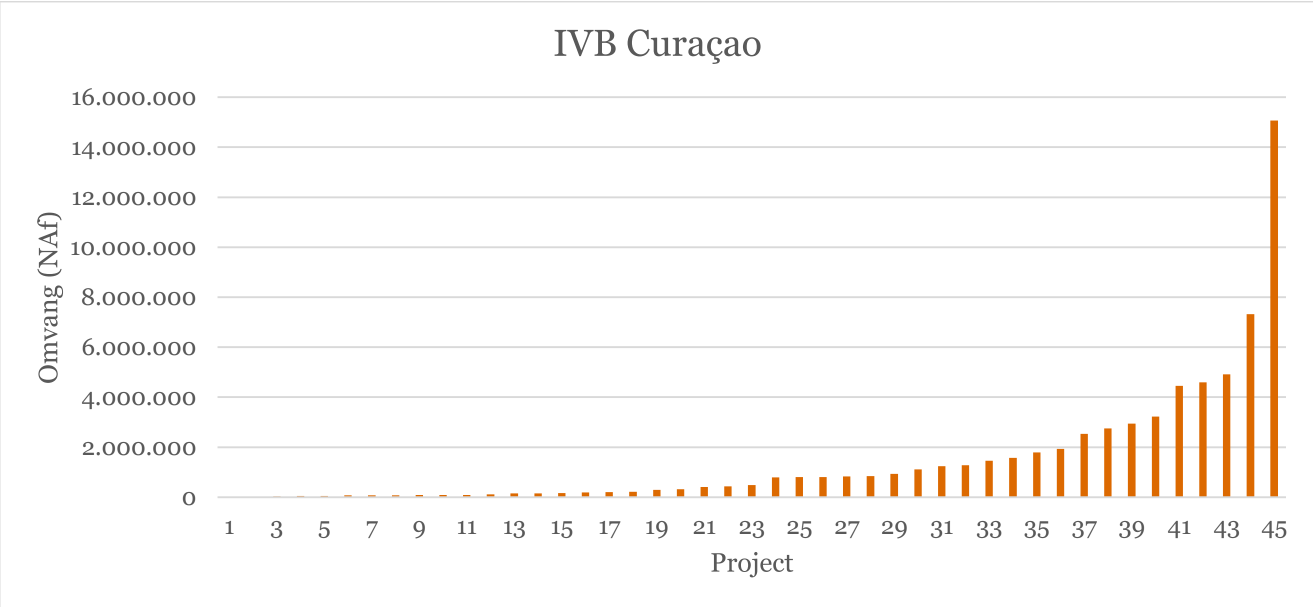
[84] De geldbedragen die in dit rapport staan genoemd, zijn uitgedrukt in Antilliaanse Guldens, de munteenheid van de (ei)landen. In dit rapport wordt de Antilliaanse gulden wisselend afgekort: als ANG of als NAf. De vaste koers is 1 US$ = 1,79 ANG. Op 30 maart 2015 was de koers van de ANG 0,514875 euro. Op 1 januari 2008 was deze koers 0,385036 euro en op 31 december 2014 was de koers 0,461320 euro.

A.1. Factsheet IVB Curaçao

Binnen het programma IVB voor Curaçao zijn over de periode 2008 – 2014 45 projecten uitgevoerd. Dit is 25,4% van het totale aantal projecten dat op Curaçao binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de 45 projecten bedroeg ruim NAf 66,8 miljoen.

Curaçao	IVB
aantal	45
percentage van totale aantal projecten Curaçao	25,4%
omvang (ANG)	66.858.148
percentage van totale budget Curaçao	24,3%
aantal projecten 0 ANG	2

De 45 projecten binnen IVB voor Curaçao variëren sterk in omvang. Twee projecten kennen een initieel budget van Naf. 0. De gemiddelde omvang van een IVB-project op Curaçao bedraagt NAf 1,5 miljoen. Zestien projecten kennen een budget van meer dan NAf 1 miljoen; het grootste project kent een budgettaire omvang van NAf 15,3 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in Antilliaanse gulden (ANG).



IVB stond (en staat) in het teken van de constitutionele transitie van Curaçao: de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen en het ontstaan van Curaçao per 10 oktober 2010. Het doel van IVB is dan ook om een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao te realiseren welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving. Curaçao heeft binnen IVB de volgende resultaatgebieden benoemd:[85]

- Controle op het bestuur/ checks and balances: versterken van organen die een belangrijke rol spelen bij het controleren van het ambtelijk apparaat en bestuur;
- Vertrouwen in de overheid: bewerkstelligen van een toename van het vertrouwen van de burger in de overheid;
- Financiën en begrotingsbeheer: verder rationaliseren van de verwerving, allocatie, besteding en beheer van geldmiddelen;
- Informatisering/ automatisering: optimaliseren van de toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie ten behoeve van het functioneren van overheidsdiensten en de communicatie met de omgeving;
- Verhoging van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat: optimaliseren van het geheel van personele, materiële en organisatorische middelen ter vervulling van overheidstaken;

[85] Samenwerkingsconvenant IVB 2008 – 2012 Eilandgebied Curaçao en Nederland, Willemstad, maart 2008.

- Verhoging van de kwaliteit van het bestuurlijk apparaat: versterken van het besef van en de garanties voor publieke verantwoordelijkheid met betrekking tot bestuur, beleidsbepaling, besluitvorming en beleidsuitvoering.

In 2011 heeft een mid-term evaluatie van het IVB op Curaçao plaatsgevonden. De evaluatoren concludeerden[86]:

- De wens om het programma van Curaçao zelf te laten zijn heeft geresulteerd in een zeer open programma, waarin een breed scala aan onderwerpen wordt geadresseerd en geen duidelijke prioriteiten zijn vastgesteld. Aan de hand van de zes rollen van de overheid (zoals die van dienstverlener, beleidsmaker, werkgever et cetera) is weliswaar gepoogd om prioriteiten te stellen, maar het rollenmodel zelf is onvoldoende om inhoudelijke sturing aan het programma te geven.
- De goedgekeurde projectvoorstellen zijn alle gericht op het behalen van de programmadoelstellingen en daardoor staat de relevantie niet ter discussie. Sommige thema's en rollen komen echter duidelijk meer aan de orde dan andere.
- De rol van de overheid als dienstverlener die als eerste prioriteit werd gezien heeft de meeste aandacht gekregen en ook beduidend meer dan voorzien. Aan de rol van de overheid als toezichthouder en handhaver (tweede prioriteit) is daarentegen veel minder aandacht besteed dan voorzien. In plaats daarvan heeft de rol van de overheid als beleidsontwikkelaar meer aandacht gekregen dan afgesproken. Het ambitieniveau van de projecten is vaak hoog en beperkt de relevantie.
- De projecten zijn tevens voornamelijk gefocust op het ambtenarenapparaat als directe doelgroep. Hoewel de Staten, burgers en bedrijfsleven wel zijn geraadpleegd in de ontwerpfase van IVB, worden deze partijen nog weinig betrokken bij de implementatie van IVB. Dit komt tevens tot uitdrukking in het uitblijven van een gerichte communicatie richting en dialoog met de burgers en het bedrijfsleven.

De regeringen van Curaçao en Nederland hebben eind december 2010 acht lopende SEI-projecten overgeheveld naar het IVB-programma. Dit betroffen projecten met een langere looptijd dan het SEI-programma, die Curaçao en Nederland van groot belang achtten voor goed bestuur. Het totale beschikbare budget voor IVB bedroeg daarmee per 1 januari 2011 NAf 83.830.398. Ruim 90% van het budget is gealloceerd (goedgekeurd). Van het totale budget is 57 procent verplicht en 20 procent betaald (IVB plus overheveling vanuit SEI). Onderstaand overzicht geeft de voortgang met betrekking de financiële stand van het IVB:[87]

Financiële situatie IVB Curaçao d.d. augustus 2011	**Totaal budget**	**Goedgekeurd**	**Verplicht**	**Betaald**
Bijdrage Nederland	39.155	29.823	10.918	3.877
Bijdrage Curaçao	5.606	5.606	5.606	3.374
TOTAAL	44.761	35.429	16.524	7.251

(bedragen x 1.000 NAf)

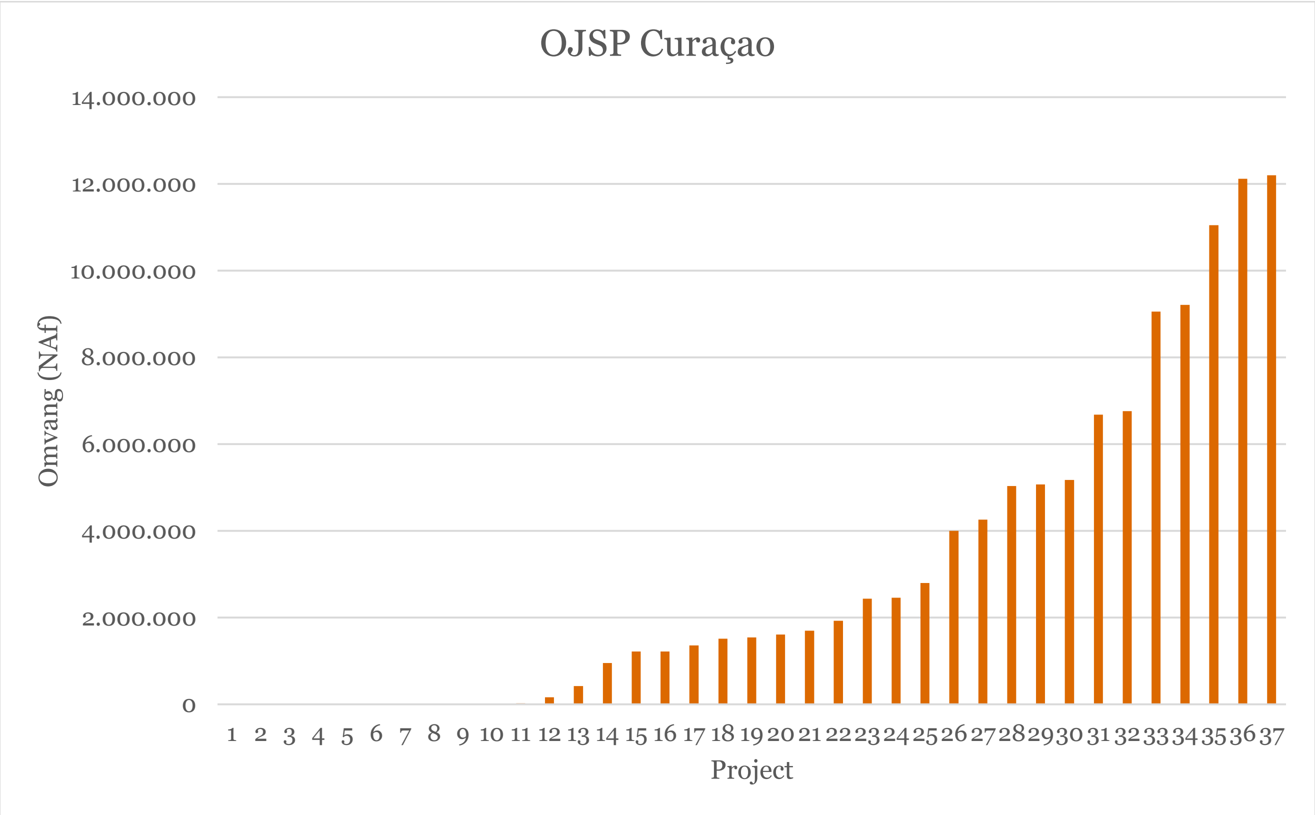
[86] Ecorys (2011), *Mid-term evaluatie IVB Curaçao*
[87] Ecorys (2011), Ibid.

A.2. Factsheet OJSP Curaçao

Binnen het programma OJSP voor Curaçao zijn over de periode 2008 – 2014 37 projecten uitgevoerd. Dit is 20,9% van het totale aantal projecten dat op Curaçao dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de 37 projecten bedroeg ruim NAf 111 miljoen.

Curaçao	OSJP
aantal	37
percentage van totale aantal projecten Curaçao	20,9%
omvang (ANG)	111.921.611
percentage van totale budget Curaçao	40,6%
aantal projecten 0 ANG	8

De 37 projecten binnen het OJSP voor Curaçao variëren sterk in omvang. De gemiddelde omvang van een OJSP project op Curaçao bedraagt NAf 3,2 miljoen. Drieëntwintig projecten kennen een eindbudget van meer dan NAf 1 miljoen en drie projecten daarvan kenden een budget van meer dan NAf 10 miljoen. Het grootste project kent een budgettaire omvang van NAf 12,2 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.



De ontwikkelingsdoelstelling van het eerste onderwijsprogramma (2002 – 2006) wordt gehandhaafd in het tweede programma Onderwijs en Jeugd en luidt voor Curaçao als volgt: "Het nationale onderwijsbeleid is gericht op de algemene vorming van de mens in de Curaçaose maatschappij, in de Caribische regio en in de wereld. Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau. Het bieden van meer gelijke toegang tot kwalitatief goed onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van Curaçao en naast oriëntatie op het Koninkrijk en op Europa, meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten."[88]

[88] Programma OJSP Nederland – Curaçao 2008 – 2012, Curaçao december 2007.

Het tweede programma Onderwijs en Jeugd bestaat uit de volgende programmalijnen met bijbehorende doelstellingen: [89]

Programmalijn OJSP Curaçao	Doelstellingen
Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV)	• Een versterking van de institutionele capaciteit van de SAE op het terrein van onderwijsbeleid en management, wet- en regelgeving en kwaliteitsbewaking en statistische informatievoorziening. • Zorgdragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de overige deelprogramma's.
Funderend Onderwijs (FO)	• Gelijke ontplooiingskansen bieden aan alle leerlingen van 4 tot en met 15 jaar, ongeacht hun achtergrond; • Brede vorming bieden op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en moreel gebied zodat ze optimaal maatschappelijk kunnen participeren; • Een niveau aan kennis en vaardigheden garanderen zodat alle leerlingen kunnen doorstromen naar de hoogst mogelijke vorm van voortgezet onderwijs.
Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs en Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO)	• De persoonlijke ontplooiing van jongeren en volwassenen. • Het kwalificeren van beroepen en functies op de arbeidsmarkt met het oog op blijvende inzetbaarheid. • Het leggen van een basis voor verder leren in een traject van 'life long learning'. • Het voorkomen dat jongeren het onderwijs verlaten zonder diploma.
Sociale Vormingsplicht (SVP)	• Kwetsbare jongeren van 16 tot en met 24 jaar die zonder diploma van een beroepskwalificatieniveau 1 het onderwijs hebben verlaten, geen vaste baan hebben en inactief of werkzoekende zijn, middels een kanstraject een perspectief te bieden, en tevens te voorkomen dat er meer kwetsbare jongeren komen. Waar mogelijk sluiten deze kanstrajecten aan op het ingangsniveau van het middelbaar beroepsonderwijs.

In 2011 heeft een mid-term evaluatie van het OJSP op Curaçao plaatsgevonden. Ten algemene concluderen de evaluatoren over dit programma: "Een vernieuwingsbeweging is in gang gezet, door het moderniseren van het sterk verouderde onderwijssysteem op Curaçao en Sint Maarten, het inzetten van een nieuwe onderwijsfilosofie en het doorvoeren van veranderingen in de onderwijsomgeving. Mede door omvang van deze operatie en de tijd die vernieuwingen in het onderwijs normaal gesproken kost, zijn de vernieuwingen nog niet volledig doorgevoerd. Daar komt bij dat de vernieuwingsbeweging niet goed (kwantitatief) in beeld te brengen is door de opzet van het programma en ontbreken van systematische monitoring."[90]

Op een aantal specifieke onderdelen constateren de evaluatoren[91]:

- *Proces*: In het proces van invoering is een groot onderwijsveld op Curaçao betrokken. De afstand tussen overheid en onderwijsveld is nog steeds groot. Met het Sint Jorisakkoord is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering expliciet bij schoolbesturen komen te liggen. Een belangrijke stap in het verkleinen van de genoemde afstand.
- *Funderend Onderwijs*: Het Funderend Onderwijs wordt nog niet eenduidig uitgevoerd want een overkoepelend kader waar leraren invulling aan kunnen geven ontbreekt. Zorgstructuren komen organisatorisch steeds meer van de grond, maar capaciteit en bovenschoolse zorgstructuren ontbreken. Ouderparticipatie krijgt steeds meer aandacht, maar ouderinitiatieven staan nog te veel los van onderwijsresultaten.
- *Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs (VSBO)*: Het VSBO speelt nog onvoldoende een verbindende rol in doorstroom tussen onderwijssoorten. Stages, kwalificaties, eindtermen, vakleerplannen en speciaal onderwijs (AGO) vragen meer aandacht.

[89] Ibid.
[90] AEF (2011), Kernrapport midterm evaluatie OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en Sint Maarten.
[91] *Ibid.*

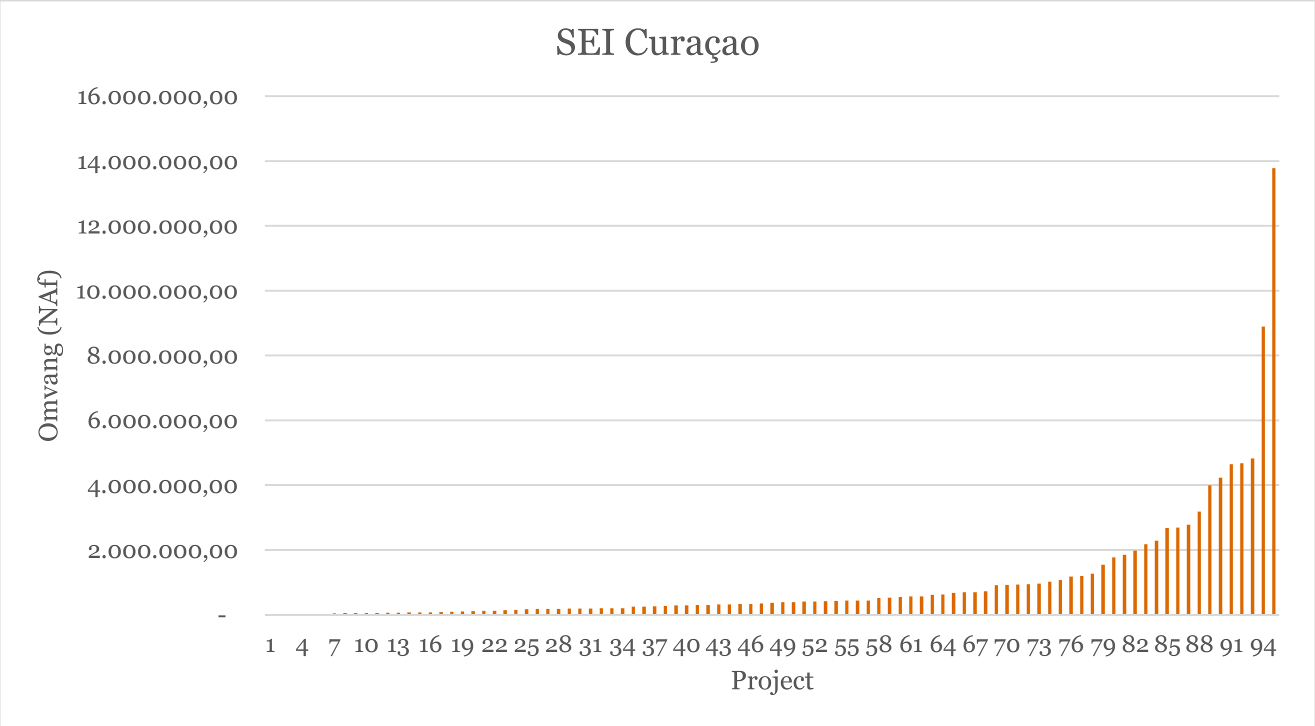
- *Secundair Beroepsonderwijs (SBO)*: Sinds 2002 wordt school based gewerkt en eigen verantwoordelijkheid van SBO-scholen stond vanaf het begin centraal. Er is meer overleg met de arbeidsmarkt, maar nog te incidenteel.
- *Sociale vormingsplicht (SVP)*: Er is een concreet aanbod aan kanstrajecten gerealiseerd, maar de doorstroom naar onderwijs of arbeidsmarkt is nog te beperkt.
- *Institutionele en organisatorische versterking*: Communicatie tussen alle partijen in het onderwijsveld is nog niet optimaal. De verantwoordelijkheid van schoolbesturen binnen het OJSP is verstevigd, maar de betrokkenheid op scholen en in de klas is nog te beperkt.

A.3. Factsheet SEI Curaçao

Binnen het programma SEI voor Curaçao zijn over de periode 2008 – 2014 95 projecten uitgevoerd. Dit is 53,7% van het totale aantal projecten dat op Curaçao dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de 95 projecten bedroeg ruim NAf 96,8 miljoen.

Curaçao	SEI
aantal	95
percentage van totale aantal projecten Curaçao	53,7%
omvang (ANG)	96.810.803
percentage van totale budget Curaçao	35,1%
aantal projecten 0 ANG	1

De 95 projecten binnen het SEI voor Curaçao variëren sterk in omvang. De gemiddelde omvang van een SEI project op Curaçao bedraagt NAf 1 miljoen. Eén project kende een eindbudget van NAf 0 en een project kende een eindbudget van NAf 0,01. Tweeëntwintig projecten kennen een eindbudget van meer dan NAf 1 miljoen. Het grootste project kent een budgettaire omvang van NAf 13,8 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.



"Het SEI heeft als doelstelling om aantal projecten, hervormingen en maatregelen te introduceren, die moeten leiden tot duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao. Het SEI besteedt tevens aandacht aan een aantal bestuurlijke hervormingen, die in het licht van de (in 2008 nog) op komst zijnde autonome status van Curaçao noodzakelijk zijn om de kwaliteit en continuïteit van het bestuur te garanderen. Tenslotte is een aantal initiatieven opgenomen die het functioneren van de arbeidsmarkt dienen te verbeteren, waarmee zowel economische als sociale doelstellingen bereikt worden."[92]

[92] Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, *Bouwen aan een zekere toekomst*, versie 26 maart 2008.

Binnen het SEI Curaçao zijn voor het bereiken van deze doelstelling vijf prioritaire beleidssectoren aangewezen:

Beleidssectoren SEI	Hoofddoelstellingen
Herstructureren systemen sociale zekerheid	• Het structureel verbeteren van de omstandigheden van mensen met acute sociale noden, gemeten door een verbeterde score van het UNDP Human Development Index. • Het oplossen van enkele urgente knelpunten in de onderwijsvernieuwing met name bij kwetsbare groepen, gemeten door een verbeterde participatiegraad in het onderwijs en de arbeidsmarkt.
Sociale voorzieningen	• armoedebestrijding • leefklimaat in de wijken • jeugdbeleid • migrantenbeleid en integratie • gezondheidzorg
Openbaar bestuur	• Het reduceren van de overheidsschuld tot een aanvaardbaar niveau en het beheersen van de overheidsfinanciën. - verbeteren begrotingsvoorbereiding; meerjarige begrotingen - corporale governance en subsidiebeleid - verbeteren inning belastinggelden en andere middelen • Het ondersteunen van een nieuw bestuurlijk apparaat dat de realisatie van de doelen van Pais Korsou faciliteert. - integratie van Land- en Eilandapparaten - competentie-ontwikkeling - verbeteren basisadministraties
Herstructurering economie	• Het stimuleren van economische groei door middel van directe impulsen en hervorming waardoor een reële economische groei van minimaal 4% per Jaar gerealiseerd wordt. • Het reduceren van de werkloosheid met 2-3 procentpunten per jaar. - research lange termijn economische ontwikkeling - verbeteren investeringsklimaat - bevorderen ondernemerschap - investeren in de economische infrastructuur
Arbeidsmarkt	• verbetering aansluiting beroepsonderwijs op arbeidsmarkt • uitbouw van arbeidsgericht onderwijs (AGO) • hoger onderwijs • bevordering mobiliteit

In 2011 heeft een quick scan van de tussentijdse resultaten van het SEI op Curaçao plaatsgevonden. De evaluatoren geven de volgende resultaten:

“Bij de opstart van het programma is stilgestaan bij de integraliteit en synergie tussen de verschillende projecten. Echter doordat in de praktijk de voornaamste prioriteit kwam te liggen bij het committeren van beschikbare middelen is in de uitvoeringspraktijk de integraliteit en synergie tussen verschillende SEI-projecten niet voldoende tot hun recht gekomen. Vanwege deze prioriteitstelling, sterk gericht op het committeren van de financiële middelen, is ook de focus op het doelbereik verminderd. Hier werd bij een projectvoorstel bij stilgestaan, maar niet altijd zijn de doelen meetbaar gemaakt of is helder omschreven hoe het project bijdraagt aan de doelstellingen van het programma.

Om in de toekomst de effectiviteit van het programma te kunnen meten dient er allereerst aandacht te zijn voor de meetbaarheid van de resultaten. Daarnaast is een belangrijk punt voor verbetering het waarborgen van de duurzaamheid van het programma. Dit punt heeft bij de meeste projecten nog niet de aandacht gekregen dat het verdient. In veel gevallen is nog niet nagedacht over het logische vervolg, zijn (nog) geen (financiële) reserveringen getroffen of maakt het project geen onderdeel uit van staand beleid en de begroting van het betreffende ministerie. Een kritische succesfactor hierin is politiek draagvlak en ‘ownership’.”[93]

[93] PwC (2011), *Oog voor duurzaamheid*, quickscan SEI Curaçao.

In een brief aan de Kamer over de stand van zaken van het SEI meldt de minister van Binnenlandse Zaken de volgende voortgang met betrekking de financiële stand van het SEI[94]:

Financiële situatie SEI Curaçao d.d. oktober 2011	**Totale budget**	**Goedgekeurd**	**Verplicht**	**Betaald**
Bijdrage Nederland	101.171	98.437	70.626	35.834

(bedragen x 1.000 NAf)

[94] Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 88, 11 oktober 2011.

B. Bevindingen op projectniveau

B.1. Bevindingen over de mate van realisatie van activiteiten in alle 168 projecten

Er zijn binnen de drie samenwerkingsprogramma's op Curaçao 168 projecten uitgevoerd. Voor elk project had de projectuitvoerder de verantwoordelijkheid een eindverslag op te stellen, dat bij USONA moest worden ingediend. In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin activiteiten zijn uitgevoerd, uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

1. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.

2. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

Op basis hiervan geven wij onderstaande bevindingen in tabelvorm weer.

IVB

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2008027	Ondersteuning Programmabureau IVB	195.000,00	36.840,96	80 - 100%
2008032	Ontmanteling Land NA	500.000,00	3.223.532,04	80 - 100%
2008038	Vervolg versterken maritiem bestuur	704.513,00	937.183,74	80 - 100%
2008055	Technische bijstand SBAB	1.189.500,00	1.281.686,07	80 - 100%
2008063	Ondersteuning PMO bij het opstellen van het samenwerkingsprogramma IVB 2009-2012	65.000,00	71.604,82	80 - 100%
2008064	Optimalisering adressensituatie Curaçao	2.700.000,00	4.448.865,00	80 - 100%
2008065	Opstellen projectvoorstel permanente educatie voor bestuurders	50.000,00	50.000,00	80 - 100%
2008068	Technische bijstand tbv DWJZ	1.720.000,00	1.576.679,97	80 - 100%
2008074	Pre-Tax Reform Implementation (Pre-TRI)	875.000,00	845.378,02	80 - 100%
2008078	Upgrading Basisregistratie Topografie	1.800.000,00	1.929.106,00	80 - 100%
2008098	Verankering en institutionalisering integriteit Curacao	214.150,00	213.162,83	80 - 100%
2008099	Realiseren van basisregistratie	2.700.000,00	2.527.030,00	50 - 80%
2008104	Ondersteuning Raad van Advies van de Nederlandse Antillen	980.960,00	197.477,01	80 - 100%
2008106	Terms of Reference voor de opdracht Opstellen programmalijn Good Citizenship	80.000,00	79.871,00	80 - 100%

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2008109	Realisatie van een documentatiecentrum voor het Secretariskantoor	178.950,00	79.358,40	80 - 100%
2009045	Training Programma Griffiers	135.745,00	82.566,58	50 - 80%
2009075	Extra capaciteit uitvoering maatregelen dekkingsplan	1.750.000,00	1.450.626,63	80 - 100%
2009091	Intensivering van de ondersteuning van de eilandsecretaris St.Eustatius	157.612,00	145.590,68	Geen eindverslag of eindproduct beschikbaar
2009095	Verbetering Financieel Beheer	4.483.025,00	7.323.151,00	80 - 100%
2009102	TA Communicatie OS	89.000,00	88.800,00	80 - 100%
2009126	Tijdelijke extra capaciteit overgangsperiode	3.200.000,00	2.935.070,00	50 - 80%
2009142	Vergroting Burgerparticipatie	584.350,00	78.390,00	<50%
2009145	Geintegreerd Medisch Specialistisch Bedrijf Curacao IVB	5.738.100,00	4.911.721,00	80 - 100%
2009146	Handboeken Douane 2009-2010	804.000,00	802.003,25	80 - 100%
2009169	Implementatie Sentro Formashon i Preparashon Empleado Publiko	1.200.000,00	785.246,00	50 - 80%
2010004	Versterking Maritiem Bestuur 2009	615.804,00	825.544,00	80 - 100%
2010016	Digitalisering en upgrading processen klantgerichtheid BSB&V	2.964.078,00	2.751.068,00	80 - 100%
2010017	Opzetten, uitvoeren, beheren bestuurskrachtonderzoek Curaçao	298.900,00	49.170,00	<50%
2010018	Bouwstenen voor meting van het niveau van Publieke Voorzieningen	-	-	<50%
2010021	Versterking Integriteit en klantgerichtheid	4.225.500,00	4.589.815,00	80 - 100%
2010025	TA SBAB 2010	1.800.000,00	1.788.034,17	50 - 80%
2010032	Reorganisatie Ambtelijk Apparaat	15.000.000,00	15.062.272,00	80 - 100%
2010035	Closing the digital divide	500.000,00	479.566,00	80 - 100%
2010037	Vervolg Technische bijstanders SBAB	1.125.000,00	1.110.490,20	50 - 80%
2011009	Evaluatie IVB Curacao	324.000,00	315.000,00	80 - 100%
2011016	Operationalisering Call Center - Vergunningenloket	200.000,00	192.710,00	80 - 100%
2011018	Versterken Rekenkamer Land Curaçao	1.345.750,00	1.240.552,00	80 - 100%
2011030	Versterking Meteorologische Dienst Curaçao	531.125,00	802.480,00	80 - 100%

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2011034	Versterking Communicatie Ombudsman	162.000,00	152.550,00	80 - 100%
2014003	Versterking Maritiem Bestuur f2	559.200,00	529.442,00	80 - 100%
2014004	H-Oprichting Mededingingsautoriteit	215.000,00	294.213,00	80 - 100%
2014005	H-Oprichting Regulatory Board	110.000,00	160.323,00	80 - 100%
2014006	H-Bedrijventelling/Business Census	405.700,00	405.700,00	80 - 100%
2014007	H-CuracaoDevelopment Finance Institute	500.000,00	426.077,00	80 - 100%
2014020	H-Programmabureau Herprioritering Curaçao	200.000,00	111.643,00	80 - 100%

OJSP

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2007036	Infrastructuur SVP Curaçao	592.446,00	417.753,19	50 - 80%
2007077	FO fase 4 Curaçao	10.372.675,00	11.044.996,00	50 - 80%
2008001	IOV Cur 2008	1.734.352,00	1.609.178,34	50 - 80%
2008002	VSBO Cur 2008	2.258.150,00	2.456.978,69	80 - 100%
2008003	SBO Cur 2008	4.656.150,00	5.029.303,16	<50%
2008066	Infrastructuur Onderwijs Curaçao '08	9.581.289,00	9.057.624,90	80 - 100%
2008081	Kiezen voor een beter leven	4.185.023,00	6.760.123,22	<50%
2009049	Funderend Onderwijs Projectplan 2009-2010	13.322.600,00	12.201.015,00	80 - 100%
2009050	Institutionele en Organisatorische versterking Projectplan 2009-2010	4.271.472,00	4.259.410,79	80 - 100%
2009182	Toekomstperspectief Jongeren en Jongvolwassenen	5.050.000,00	5.175.323,00	50 - 80%
2010053	Projectplan VSBO 2011-2012	1.635.750,00	2.432.395,00	80 - 100%
2010055	Projectplan SBO 2011-2012	2.561.216,00	2.793.760,00	80 - 100%
2010072	Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs 2010-2012 RKCS	1.460.500,00	1.925.322,00	80 - 100%
2010092	RKCS Projectplan SBO 2010-2012	1.218.475,00	1.216.388,00	80 - 100%

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2010093	RKCS Projectplan FO 2010-2012	6.042.155,00	6.675.611,00	80 - 100%
2010094	RKCS Projecplan IOV 2010-2012	1.546.100,00	1.698.004,00	50 - 80%
2011002	Funderend Onderwijs Curacao 2011-2012	11.636.471,00	12.117.001,00	80 - 100%
2011003	Projectplan Infrastructuur Onderwijs 2011-2012	4.567.500,00	5.071.536,00	80 - 100%
2011011	Projectplan FO 2010-2012 VPCO	1.111.478,00	1.213.226,00	80 - 100%
2011012	Projectplan VSBO 2010-2012 VPCO	1.421.499,48	1.544.369,00	50 - 80%
2011022	Projectplan Infrastructuur NBV-VSBO-SBO (RKCS)	4.000.000,00	3.998.839,00	80 - 100%
2011029	Projectplan Nieuwe Basisvorming 2011-2012	903.375,00	1.508.618,00	80 - 100%
2011031	Projectplan IOV 2010-2012 VPCO	162.198,00	161.665,00	80 - 100%
2011032	VPCO Projectplan NBV 2010-2012	1.234.595,00	1.353.082,00	80 - 100%
2012009	Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013	9.685.362,00	9.209.940,00	<50%
2012015	Projectplan IOV 2012-2013	743.000,00	951.170,00	50 - 80%
2014011	H - Funderend Onderwijs Curacao 2011-2012 Nationaal Taalbeleid	33.750,00	20.250,00	80 - 100%
2014012	H - 2012015 Versterken Inspectie Onderwijs 2012015	11.024,00	11.024,00	80 - 100%
2014015	H-2012015 IOV - MIS	90.000,00	7.705,00	80 - 100%

SEI

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2007016	Horecatraining werkzoekenden	6.038.020,00	2.687.352,00	50 - 80%
2008047	Beheer Onderwaterpark en Bezoekerscentrum voor Curaçao	265.900,00	139.576,39	80 - 100%
2008049	ToR Geïntegreerd Medisch Specialistisch Bedrijf	90.000,00	93.455,00	80 - 100%

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2008060	ToR interne controlfuncties overheid en externe controleorganen	175.000,00	175.000,00	80 - 100%
2008084	ToR Waterplan	188.880,00	180.015,37	Geen eindverslag of eindproduct beschikbaar
2008091	Uitvoering Vissershaven (vervolg project 2006011)	2.784.073,00	3.180.376,83	80 - 100%
2008092	Nota Zorg	250.000,00	250.000,00	80 - 100%
2008101	Carmabi Kenniscentrum	155.000,00	2.778.395,00	80 - 100%
2008103	Upgraden van Curacao Little League Ball Park	700.000,00	692.610,60	80 - 100%
2008111	Integrale Preventie"Kurpa i mente,man den man"	1.500.000,00	1.269.895,00	80 - 100%
2009006	Beleidsmonitoring instrumenten SKC	350.000,00	444.249,68	80 - 100%
2009007	Aktiviteiten Centra Ouderen	290.000,00	288.577,70	80 - 100%
2009013	Versterking Milieucontrole en naleving bestaande wetgeving	500.000,00	521.142,63	50 - 80%
2009019	Aantrekken schrijfcapaciteit	200.000,00	330.000,00	80 - 100%
2009020	Sociale Rehabilitatie	-	-	Budget is overgeheveld naar ander project, dit project is niet uitgevoerd.
2009021	Ruman Mayo	-	0,01	Project is uitgevoerd in het kader van een ander project
2009029	Mentoring Program 2009-2011	907.725,00	680.233,00	80 - 100%
2009035	Schooladoptieplan	420.000,00	414.717,00	80 - 100%
2009037	Di bou palu pa pali homber	345.000,00	335.379,00	80 - 100%
2009039	Kenniscentrum Bedrijfsleven Beroepsonderwijs	1.044.000,00	1.076.379,10	80 - 100%
2009040	Ontwikkeling Scharloo Abou fase 1	9.000.000,00	13.782.558,00	80 - 100%
2009042	TOR begeleiden maatschappelijke en politieke discussie voorzieningenniveau	100.000,00	99.798,00	80 - 100%
2009047	Ondersteuning Buurtvaders en Ouders	90.000,00	50.419,47	80 - 100%
2009048	Toegankelijkheid Bevordering Wijkkantoren DWI	40.000,00	29.600,00	80 - 100%
2009052	Facilitating SME Entrepreneurship	1.800.000,00	1.777.162,71	80 - 100%
2009053	Union den Diversidat	110.000,00	109.477,79	80 - 100%

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2009054	Begeleid en Beschermd Wonen	600.000,00	564.028,75	80 - 100%
2009055	Nunka mas den skuridat	380.000,00	350.742,48	Geen eindverslag of eindproduct beschikbaar
2009056	Vakscholing Tienerouders	500.000,00	545.652,51	50 - 80%
2009057	Training Sportleiders	200.000,00	199.127,25	80 - 100%
2009058	Onderzoek Koudwatertechniek Curacaose Tuinbouw	50.000,00	49.733,04	80 - 100%
2009059	Marketing Tourism 2009-2011	9.000.000,00	8.895.176,00	80 - 100%
2009067	Buurtgerichte Cooperaties voor Toerisma	350.000,00	412.515,00	80 - 100%
2009068	Stappenplan Medisch Specialistisch Bedrijf Curacao	480.000,00	724.399,98	80 - 100%
2009069	Upgrading Waste Management	1.550.000,00	1.550.000,00	50 - 80%
2009071	Antillean Institute for Health Research	75.000,00	57.500,00	80 - 100%
2009074	Museo Tula	419.750,00	419.749,99	80 - 100%
2009076	Integraal Informatiesysteem DWI	1.126.000,00	1.027.097,00	80 - 100%
2009077	Betrokkenheid en Voorlichting in de wijken	79.154,00	76.122,52	80 - 100%
2009093	An Economic Policy for Pais Korsou	1.000.000,00	936.497,00	80 - 100%
2009112	Upgrading EE-Weg Hato	4.650.000,00	4.650.000,00	80 - 100%
2009114	Inrichting vormingslokalen AGO	450.000,00	428.221,11	80 - 100%
2009115	Gratis vervoer voor Scholieren en Studenten naar Sportcentra	300.000,00	21.100,00	<50%
2009116	Awareness Program Jongerenproblematiek	100.000,00	80.182,00	50 - 80%
2009117	Fish Attraction Devices	270.000,00	269.207,10	80 - 100%
2009118	Actie met een blik op de toekomst	520.000,00	292.934,02	80 - 100%
2009119	Werken aan de toekomst door middel van Life Skills	650.000,00	441.530,00	80 - 100%
2009120	Assistentie Aanvullende maatregelen ouderenbeleid	24.300,00	22.950,00	80 - 100%
2009128	Training Preventie Jeugdgezondheid in opvoedingsondersteuning	900.000,00	201.215,00	<50%
2009131	Voorkoming Sociaal Isolement Risicogroepen	125.000,00	124.917,91	80 - 100%
2009134	Infrastructuur scholen Funderend Onderwijs	2.800.000,00	2.685.000,73	80 - 100%
2009137	Naschoolse Opvang Speciaal Onderwijs	1.000.000,00	910.717,00	80 - 100%

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2009139	Plan Sentro Sosial Suffisant	300.000,00	300.000,00	80 - 100%
2009141	Rumbo pa Trabou	5.236.000,00	4.231.273,00	80 - 100%
2009147	Parke Kultural Edukativo	80.000,00	78.561,05	80 - 100%
2009150	Electronisch Client Dossier	707.805,00	696.491,00	80 - 100%
2009151	Onderzoek en beleidsnota Migratie en Integratie	450.000,00	391.903,00	80 - 100%
2009152	Opvoeding 2000: Awareness Campagne	250.000,00	194.516,00	80 - 100%
2009153	Bemoeizorg in Brievengat en Omstreken	610.000,00	564.298,41	<50%
2009154	Pleeggezinnencentrale	200.000,00	187.192,63	80 - 100%
2009155	Versterking Institutionele en Managementcapaciteit Milieudienst Curacao	1.000.000,00	967.697,00	80 - 100%
2009156	Ruman Mayo fase II	750.000,00	618.030,20	80 - 100%
2009161	Computervaardigheden tienermoeders	460.000,00	375.663,00	80 - 100%
2009163	Upgraden Sporthal SDK	1.095.000,00	2.177.807,09	80 - 100%
2009168	Aanvullende Maatregelen Kinderopvang	1.489.250,00	1.985.036,00	50 - 80%
2009176	Aanpak knelpunten Caracasbaaiweg	250.000,00	197.178,75	80 - 100%
2009181	Actualisatie Bereikbaarheidsplan Binnenstad	250.000,00	249.246,00	80 - 100%
2010001	Ondersteuning projectorganisatie kwartiermakers	70.000,00	67.135,44	80 - 100%
2010006	Ondersteuning Beleidsvoorbereiding Mededingingsautoriteit	390.000,00	390.000,00	80 - 100%
2010020	Curalyse model aanpassen	320.000,00	317.756,00	80 - 100%
2010023	Verbetering ontsluiting Rifgebied	1.500.000,00	919.762,00	80 - 100%
2010024	Renovatie riolering binnenstad	4.835.500,00	4.820.816,11	80 - 100%
2010027	Bewegwijzeringsborden EGC	1.955.000,00	1.855.493,00	80 - 100%
2010029	Actualiseren van het vestigingsbeleid	150.000,00	122.676,50	80 - 100%
2010030	Onderzoek toepasbaarheid Nederlandse en andere Europese subsidie regelingen	150.000,00	50.002,78	50 - 80%
2010031	Opstellen MKB en entrepeneurschap beleid	50.000,00	50.000,01	50 - 80%
2010040	Weg naar Fuik	4.700.000,00	4.674.510,00	80 - 100%
2010041	Weg naar Ronde Klip	4.000.000,00	3.996.371,00	80 - 100%
2010044	Grandi ku Orguyo	1.000.000,00	631.863,00	80 - 100%

Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget	Besteed budget	Mate van realisatie van activiteiten
2010054	Bouw-en woonrijp maken toeristisch gebied Piscadera	2.300.000,00	2.287.526,00	80 - 100%
2010056	Vermindering Red Tape binnen de economische kolom	90.000,00	63.750,00	80 - 100%
2010075	Remigratie Studenten	250.000,00	23.177,18	<50%
2010077	Bario den Balansa	200.000,00	189.231,54	80 - 100%
2010078	Nos tambe por	200.000,00	156.882,00	80 - 100%
2010079	Arbeidsproject Fundashon pro Bista	200.000,00	184.198,00	50 - 80%
2010080	Kidz/Youth Club Uplifting Sherasil and Surroundings	182.000,00	264.874,97	80 - 100%
2010081	Kindplaatssubsidie	75.000,00	70.351,01	50 - 80%
2010088	Capaciteitsversterking Projecteigenaren	220.430,00	319.748,00	80 - 100%
2010090	Open Sporthal Barber	850.000,00	947.480,00	80 - 100%
2014001	H-Operationalisation CEDB	1.100.000,00	1.183.285,00	80 - 100%
2014008	H-Lange Termijn Economische Strategie	500.000,00	207.578,00	80 - 100%
2014009	H-Airlift Beleid en Development Center	450.000,00	444.716,00	80 - 100%
2014010	H-Implementatie sportbeleid en opzetten NSI	1.200.000,00	1.199.378,00	80 - 100%
2014016	H-2009168 Aanvullende maatregelen Kinderopvang	310.000,00	305.220,00	80 - 100%

B.2. Bevindingen over de werking van de programma's in de tien geselecteerde projecten

Voor elk van de tien geselecteerde projecten is een tabel opgesteld met bevindingen die zijn verkregen door

1. de relevante documenten uit het projectdossier van USONA (en waar van toepassing aanvullende documenten) te bestuderen;
2. de projectuitvoerder(s) te interviewen;
3. eindgebruikers van het project gezamenlijk te spreken dan wel afzonderlijk te interviewen.

In de tabellen zijn voor elk project onze bevindingen over effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie opgenomen, evenals ons totaaloordeel op deze drie gebieden.

B.2.1. 2009095 Verbetering financieel beheer

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: • Versterk de financiële informatievoorziening en de rapportage functie; • Versterk de betrouwbaarheid van de financiële administratie zodat de financiële informatie sneller, vollediger en op tijd is; • Versterk de administratieve organisatie en controle op de financiële administratie; • Versterk de kennis en vaardigheden van ambtenaren en bestuurders op het gebied van het financieel beheer; • Versterk de kennis van en de mate waarin wordt voldaan aan de nieuwe Subsidieverordening door de gesubsidieerde instellingen; • Versterk het geïntegreerd middelen beheer; • Versterk de organisatie van de financiële functie. **Gerealiseerd**[95]: • De andere ministeries worden maandelijks per circulaire geïnformeerd over de geldende procedures. • Maandelijks maakt de afdeling Interne Controle een overzicht met regels die niet zijn nageleefd. Dit betreft vooral de afdelingen die veel met cash geld omgaan en het uitvoeren van openbare aanbestedingen. • De Rijksacademie geeft om de drie maanden training aan financiële medewerkers van alle departementen van de Curaçaose overheid. Deze worden momenteel geëvalueerd. • De werkgroep op het gebied van subsidies heeft een analyse gemaakt en een voorstel gedaan. • Software JD Edwards GFS/EnterpriseOne is geïmplementeerd. • Er is een Wet financieel beheer geschreven om de Comptabiliteits-voorschriften nader uit te werken. Deze licht nu voor bij de Raad van Advies. • De Centrale Debiteurenadministratie is ingericht, het aantrekken van personeel is opgenomen in het project. • Er zijn 11 mensen aangenomen om bestanden op te schonen bij de Belastingdienst, voor de duur van 11-12 maanden. • Er is een opleiding gerealiseerd in het eerste jaar dat controleurs werkzaam zijn bij de Inspectie Belastingen. • Er zijn 10 laptops gekocht voor douanepersoneel. • Een vooronderzoek naar centrale huisvesting van de overheid is uitgevoerd en ligt nu ter besluitvorming in de Raad van Ministers. • Er is een cursus Gesprekstechnieken voor ambtenaren. • Pas eind 2014 is de salarisadministratie voor de landelijke en eilandelijke overheid samengevoegd, met hulp van SOAB. • Het deelproject geïntegreerd middelenbeheer is **niet** uitgevoerd.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd:** • Het verbeteren van het financieel beheer van Land Curaçao • Het verbeteren van het financieel beheer dient voor een geordende uitvoering van de begroting in overeenstemming met de financiële normen te ondersteunen. **Gerealiseerd**: • De aanwijzing van het Cft is ingetrokken. • De schuldpositie en de rentelasten zijn verbeterd. • Het inhalen van de achterstand van de jaarrekeningen is gebeurd. De Staten moeten de jaarrekeningen nog wel goedkeuren, maar de deadlines worden sinds 2012 gehaald.

[95] Voor dit project zijn in de eindrapportage geen percentages ingevuld om de mate van realisatie per doelstelling weer te geven.

	• De Rekenkamer heeft ook de meeste achterstanden ingelopen, maar is nog niet helemaal bij. • De naleving van de eigen financiële regels door de overheid is niet verbeterd. Projectuitvoerder noemt dit "een cultuurkwestie". ○ Er loopt een zgn. PEFA-traject (van het Cft, zie voor resultaten de kolom hiernaast). In dat kader is een baseline-studie uitgevoerd van het financiële systeem van het eilandgebied in 2010, is een verbetertraject geformuleerd en wordt een evaluatie uitgevoerd van de bereikte resultaten 2011-2014.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• Alle initiatieven worden verduurzaamd door opnamen in begrotingen.
Institutionele duurzaamheid	• De meeste projectonderdelen zijn omgezet in reguliere werkzaamheden van de Centrale Debiteurenadministratie (CDA) binnen het Ministerie van Financiën CDA is voorlopig als een project opgezet en verduurzaamd binnen het Ministerie van Financiën als een organisatie-onderdeel dat rechtstreeks onder de Secretaris Generaal ressorteert. • De implementatie van het JD Edwards/GFS/ Enterprise One is een duurzaam resultaat.
Beleidsmatige inbedding	Er worden nu instructies gegeven aan andere ministeries om verbeteringen aan te brengen, zodat de naleving van de eigen regels voor financieel beheer door de overheid zelf goed worden nageleefd. Zie ook de referentie aan de "cultuurkwestie" in het onderdeel Maatschappelijke effectiviteit hierboven.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• Er is uiteindelijk (veel) meer besteed dan was begroot. Duidelijk is dat voor het uitgebreide budget ook aanvullende activiteiten zijn uitgevoerd. Uit de eindrapportage blijkt niet welke aanvullende activiteiten hiervoor verricht zijn. • Tijdens het project is één Nederlandse consultant ingehuurd tegen maandelijkse kosten van ANG 20.000. Dit wordt door betrokkenen als hoog aangemerkt, maar is van geringe invloed op de efficiëntie van het totale project.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	• De projectuitvoerder heeft een goed contact gehad met USONA. Er zijn veel persoonlijke afspraken geweest. USONA kwam ook zelf langs op het ministerie en gaf steeds duidelijk advies. • De financiële regels van USONA zijn precies gelijk aan die van Curaçao. Dat maakte het makkelijk om de procedures te volgen.

B.2.2. 2009099 Realiseren basisregistratie

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: 1. Creëren van draagvlak onder gebruikers en leveranciers van authentieke gegevens. 5. Duidelijkheid over stand van zaken met betrekking tot de diverse databestanden en hoe het veranderingsproces het beste geïmplementeerd kan worden. 6. Duidelijkheid bij alle betrokkenen wat er aan basisregistraties moet worden opgebouwd. 7. Duidelijke identificatie, standaardisatie en procedures om belangrijke koppelgegevens zoals adressen, perceelnummers en gebouwen nummers correct te registreren. 8. Kundigheid om gegevens te kunnen registreren en eventueel analyses te kunnen plegen. 9. Vijf gekoppelde basisbestanden met authentieke gegevens en 1 geïntegreerd systeem. 10. Alle (semi)-overheidsinstanties, nutsbedrijven en relevante gebruikers moeten informatie inwinnen uit de geïmplementeerde basisregistraties en meldingen doen aan deze wanneer de gegevens niet kloppen. **Gerealiseerd**: • Resultaat 1: 60% • Resultaat 2: 100% • Resultaat 3: 80% • Resultaat 4: 80% • Resultaat 5: 50% • Resultaat 6: 70% • Resultaat 7: 10% (vanwege testomgeving)
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd doel (uit gesprek met projectleider):** • Corruptie tegengaan • Dienstverlening aan de burger verbeteren: sneller, tijdiger, met de juiste informatie. • Ter kwaliteitsverbetering van de bestaande registratiesysteem. **Gerealiseerd**: • Koppeling tussen personen en adressen • BAG voor het ROP gemaakt • Piva Nobo bestond al, maar moest gemigreerd worden naar nieuwe omgeving. Licenties zijn aangeschaft en de koppeling is gerealiseerd. • Koppeling gerealiseerd voor KvK met de personen/adressen register • Wetgeving in concept klaar voor de koppelingen. • Aangesloten registers: – Motorrijtuigen – KvK – BAG – Personenregister • Topografische basiskaart (er bestond al een uitwisseling onder de belangrijkste afnemers)

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	De projectdoelstellingen uit 2007 worden nog steeds nagestreefd. Het project heeft een redelijke kans van 100% slagen. Vanuit de kapitaaldienst worden middelen ter beschikking gesteld ter afronding van het project (2015: ANG 1,9 mln.)
Institutionele duurzaamheid	• Er ligt een voorstel voor een beheerorganisatie • Er ligt een voorstel voor conceptwetgeving

	• Het project draait nu op deelprojectleiders vanuit de verschillende registers én externe consultants. Dit is op termijn natuurlijk kwetsbaar en er zou een permanente beheerorganisatie met vaste bezetting moeten komen.
Beleidsmatige inbedding	In juli 2011 heeft de Raad van Ministers een besluit genomen op een voorgestelde Visiedocument van de minister van BPD. Dit document zet de strategie uit voor de implementatie van Basisregisters. Is onderdeel van het totale informatievoorzieningsplan van Curaçao.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• Er had moeten worden geprioriteerd op basis van haalbaarheid. • Duidelijker overheidsbeleid en beschikbaarheid van ambtenaren had moeten worden gegarandeerd. • De samenwerking met ambtenaren van andere ministeries is niet efficiënt geweest. Hun commitment en loyaliteit lag niet volledig / uitsluitend bij dit project. • Tot 2010 heeft dit doorgemodderd en is er weinig resultaat geboekt. Eind 2010 kreeg CBS ruimte om personen te vervangen. Externe consultants ingehuurd, toen ging het project echt lopen. • Vooraf is de bestuurlijk-juridische setting op sommige punten onderschat (positie Kadaster als privaatrechtelijke club), dit heeft geleid tot vertraging en uiteindelijk (in geval van Kadaster) verspilde moeite. • Wij concluderen dat het project te krap begroot is voor het realiseren van de projectdoelstellingen. De uitvoering komt weliswaar moeizaam tot stand, maar men heeft wel volgehouden en blijft dat ook doen.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	• Algemeen: samenwerking ging goed. • USONA toonde begrip voor de vele verlengingsaanvragen voor dit project, onderkende de complexiteit. • Gezien de omvang van het project had USONA volgens geïnterviewden wat sneller/soepeler facturen kunnen goedkeuren/betalen. Er zijn echter geen betaaltermijnen overschreden.

B.2.3. 2010032 Reorganisatie ambtelijk apparaat

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: Project bestaat uit 14 deelprojecten, elk met eigen resultaatdoelstellingen **Gerealiseerd**: • Deelprojecten 1 t/m 4 en 13: niet bekend (niet gerapporteerd, want niet met USONA-gelden gefinancierd). • Deelproject 5 – Informatie en communicatie Opbouw Land Curaçao: 25% • Deelproject 6 – Werving en selectie leidinggevenden NBO Curaçao: 100% • Deelproject 7 – Plan, Beheer en Onderhoud Huisvesting NBO Curaçao: 42,5% • Deelproject 8 – Huisstijl Bestuurlijke Organisatie: 100% • Deelproject 9 – Meubilair en inrichting NBO Curaçao: 30% • Deelproject 10 – Opleiding, Vorming en Training: 30% • Deelproject 11 – Documentaire Informatievoorziening en Archief: 0% (stopgezet) • Deelproject 12 – Change Management: 0% (van aangepaste, veel kleinere scope 86%) • Deelproject 14 – ICT-inrichting: 75%
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd:** Het ontwerpen en implementeren van een dynamische en effectieve overheidsorganisatie voor Curaçao, die de ontwikkeling vna mensen centraal stelt en diensten van hoge kwaliteit aan de gemeenschap levert op basis van transparant, efficiënt en effectief bestuur gericht op duurzame ontwikkeling. **Gerealiseerd**: • Deelprojecten met een realisatiepercentage van 75% of hoger betreffen erg concrete activiteiten die los van de andere delen konden worden uitgevoerd. • Daarbij moet worden opgemerkt dat van deelproject 6 alle kandidaten die in een eerste ronde geselecteerd werden, vervolgens zijn afgewezen door de nieuw verkozen bestuurders. Voor een deel van de kandidaten in een tweede ronde gold hetzelfde. Deelproject 6 is daarmee in termen van de prestatie 100% gerealiseerd (kandidaten zijn geworven, geselecteerd en voorgedragen), maar het maatschappelijk effect van dit deelproject is zeer beperkt te noemen. • Voor de overige deelprojecten gelden realisatiepercentages op prestatieniveau van minder dan 50%, hetgeen een navenant lager maatschappelijk effect inhoudt.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	Geen informatie beschikbaar .
Institutionele duurzaamheid	Dit geldt naar alle waarschijnlijkheid wel voor de resultaten van de trajecten op het gebied van huisvesting en ICT. De resultaten op de meeste andere trajecten (voor zover deze doorgang hebben gevonden) behoeven borging in de ambtelijke organisatie. Daarvoor is een verandertraject nodig, voornamelijk op het niveau van leidinggevenden. Dit traject was onderdeel van de oorspronkelijke scope (deelproject 12), maar is uiteindelijk niet doorgevoerd.
Beleidsmatige inbedding	Grotendeels afwezig: bepaalde outputs (zoals functiebeschrijvingen en kandidaten die geselecteerd waren in het deelproject Werving en selectie) zijn gerealiseerd, maar droegen niet bij aan de beoogde resultaten hebben geleid, omdat de nieuwe regering ze afwees. Politieke keuzes hebben de duurzaamheid van enkele deelprojecten sterk beperkt.

	Daar staat tegenover dat op het hoogste ambtelijke niveau wordt doorgewerkt aan delen van het project na afloop van de samenwerkingsprogramma's. De duurzaamheid hiervan is onzeker.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• In het algemeen concluderen wij dat met de programmatische begroting (taak volgt geld in plaats van geld volgt taak) het risico van inefficiënte inzet van middelen is vergroot. • Volgens geïnterviewden zijn sommige gerealiseerde trajecten zijn iets duurder uitgevallen dan begroot en andere iets goedkoper. • Er zijn volgens geïnterviewden in het project onnodige kosten gemaakt als gevolg van het beëindigen van contracten met consultants op last van de nieuwe regering en het starten van nieuwe aanbestedingen. Ook zijn outputs (zoals functiebeschrijvingen en kandidaten die geselecteerd waren in het deelproject Werving en selectie) gerealiseerd, die niet tot de beoogde resultaten hebben geleid, omdat de nieuwe regering ze afwees. • Van deelprojecten die (deels) niet zijn uitgevoerd is ook de cofinanciering (deels) niet gerealiseerd.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	USONA is akkoord gegaan met een programmabegroting en heeft cofinanciering van ANG als voorwaarde gesteld. Vraag is of de risico's van beide keuzes voorzienbaar waren.

B.2.4. 2007077-2009049-2011002 Projecten Funderend Onderwijs Curaçao

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: • Er zullen einddoelen worden opgesteld over het onderwijssysteem. • Competentieontwikkeling van de leerkrachten. • Leermiddelen verzorgen voor de scholen. • Een leerlingvolgsysteem en leerling zorg opzetten. • Kwaliteitszorg van het onderwijs. • Het taalonderwijs verbeteren. • Opleiding aan leerkrachten bieden. • Oudercommissies in scholen voor FO. **Gerealiseerd**[96]: • Er zijn leerlijnen opgesteld die nog verder moeten worden geformaliseerd/vastgelegd. Dit zal leiden tot verankering binnen het onderwijsbeleid. • De leerkrachten hebben ook de benodigde opleiding gekregen om in staat te zijn onderwijs te geven op het FO. • De leerlingzorg staat er, maar er moet nog onderzoek worden gedaan naar de status ervan. • Er zijn volgtoesten opgesteld om de kwaliteitszorg van het onderwijs te toetsen. Deze worden verder geperfectioneerd met behulp van feedback van de leerlingen. • Er zijn verschillende workshops georganiseerd om de ouderparticipatie te verhogen. Dit is echter nog niet geheel bereikt.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: • Een onderwijssysteem dat toegankelijk is voor elk kind van 4 t/m 15 jaar, onafhankelijk van achtergrond • Brede vorming bieden op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en moreel gebied zodat ze optimaal maatschappelijk kunnen participeren. • Een niveau aan kennis en vaardigheden garanderen zodat alle leerlingen kunnen doorstromen naar de hoogst mogelijke vorm van voortgezet onderwijs. **Gerealiseerd**: • Deze doelen op effectniveau, met name de laatste twee, zijn niet volledig SMART geformuleerd. Daardoor is de realisatie moeilijk te meten. • Volgens de projectuitvoerder kan de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten pas op langere termijn worden vastgesteld. • Uit de uitgevoerde interviews blijkt wel dat de effecten voor RK- en PC-scholen positiever worden beoordeeld dan voor openbare scholen.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• Dit zal moeten blijken uit het aankomende regeerakkoord. Het is nog niet duidelijk of de financiële duurzaamheid wordt opgenomen in de begroting. Indien de financiële duurzaamheid in de begroting wordt opgenomen, kan het project in stand blijven. • Voor de RK-scholen wordt de financiële duurzaamheid als hoog beoordeeld. Voor de openbare scholen is deze het laagst.

[96] Voor dit project zijn in de eindrapportage geen percentages ingevuld om de mate van realisatie per doelstelling weer te geven.

Institutionele duurzaamheid	• Er liggen nu tastbare kaders voor het onderwijs op tafel, maar er is nog een lange weg te gaan. Door tijdgebrek is niet verdergegaan met het project. • Uit het rapport kan worden geconcludeerd dat de duurzaamheid van dit project afhangt van de samenwerking en toewijding van alle betrokkenen (de overheid, schoolbesturen, onderwijs).
Beleidsmatige inbedding	Hier kijken de openbare scholen en elke denominatie verschillend tegenaan. Men mist een heldere beleidsvisie voor de lange termijn met bijbehorende begroting. Een mogelijk oorzaak hiervan wordt gevormd door de vele wisselingen in de politieke leiding van het ministerie van OWCS: sinds 10-10-10 heeft dit ministerie 6 ministers gekend.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Er is geld uitgegeven aan bepaalde competentiemiddelen die niet nodig waren. Voorbeelden hiervan zijn het geven van een ICT-programma op openbare scholen waar geen internet beschikbaar is en het Nationaal Taalbeleid. Het Nationaal Taalbeleid is volgens geïnterviewden bedoeld voor de bevolking van Curaçao in den brede, terwijl het programma zich richt op scholen. Volgens de RK- en PC-scholen is de efficiëntie sterk verbeterd door het St. Joris-akkoord. Een van de redenen van veel vertraging in de projecten is dat het ministerie van OWCS in de programmaperiode regelmatig wisselingen in de politiek en ambtelijke leiding heeft gekend, waardoor de projecten enige tijd hebben stil gelegen.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Projectuitvoerders zijn tevreden over de samenwerking. Geen specifieke opmerkingen.

B.2.5. 2008003 SBO Curaçao 2008

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: • Er is een overlegstructuur met de relevante beroepsgroepen die garandeert dat kwalificaties van leerlingen afgestemd blijven op de vraag van de arbeidsmarkt. • Er is een uitvoeringsstructuur gerealiseerd voor een kenniscentrum. • 500 leermeesters/praktijk-begeleiders zijn opgeleid • Alle SBO opleidingen hebben goedgekeurde op de eindtermen gebaseerde onderwijs en examenreglementen. • Adequaat taalbeleid • Er is een operationeel kwaliteitszorg voor het Antilliaans Beroepsonderwijs. • Per 2012 is inventaris gedaan voor vereiste leermiddelen. • Er is een systeem van leerlingbegeleiding op alle scholen om studievertraging en voortijdig school verlaten te voorkomen. • De organisatie en het management van de scholen is verbeterd. **Gerealiseerd**: • Er is geen structurele overleg(structuur) opgezet. Deelnemers uit de arbeidsmarkt en het onderwijs zijn een paar keer bij elkaar geweest. • Het aantal WL opleidingen had meer moeten zijn. De voorwaarden voor de WL opleidingen zijn niet door het beleid gecreëerd. Er is een aantal WL opleidingen opgezet en de randvoorwaarden voor de WL opleidingen zijn in kaart gebracht. • Leermeesters zijn opgeleid en gecertificeerd. • Er is een onderzoek verricht: 'betere aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt'. • In de eindrapportage van het vervolgproject (dus niet het hier beoordeelde project) wordt geschat dat 70% van de doelstellingen van het deelprogramma/beleidsveld van het samenwerkingsprogramma zijn gerealiseerd door het project 2010055. • Aansluiting op arbeidsmarkt: 60 – 100% • Curriculumontwikkeling: 80% (Alleen het gedeelte werkend leren is voor 30% gerealiseerd). • Taalbeleid: 5 – 20% • Kwaliteitszorg: 20 – 50% • Leermiddelen: 80 – 100% • Leerlingzorg: 25% (Er is geen goed leerlingvolgsysteem.) • Management en organisatie: 25%
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: Er moet een SBO komen dat goed aansluit op de VSBO en jongeren moeten met een diploma van de SBO kunnen doorstromen naar de arbeidsmarkt of zelfs naar de Hoger Beroepsonderwijs. **Gerealiseerd**: Vanaf 2011 is het project opgepakt door een andere projectcoördinator en is een vervolgtraject begonnen. Op dat punt was er volgens geïnterviewden nog weinig gerealiseerd.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	Volgens de eindrapportage van het vervolgproject (2010055) hebben er geen initiatieven plaatsgevonden om de financiële en institutionele duurzaamheid te borgen. Volgens betrokkenen is onvoldoende aandacht geweest voor financiële duurzaamheid.
Institutionele duurzaamheid	Volgens de eindrapportage van het vervolgproject (2010055) hebben er geen initiatieven plaatsgevonden om de financiële en institutionele duurzaamheid te borgen.
Beleidsmatige inbedding	Volgens de eindrapportage van het vervolgproject (2010055) heeft beleidsmatige inbedding niet plaatsgevonden.

	Een mogelijk oorzaak hiervan wordt gevormd door de vele wisselingen in de politieke leiding van het ministerie van OWCS: sinds 10-10-10 heeft dit ministerie 6 ministers gekend.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• Er is minder dan 1% budget over aan het eind van het project. Echter, de projectdoelen zijn voor minder dan 70 % gerealiseerd. Dat betekent dat het project niet efficiënt is uitgevoerd . • Daarnaast resteerde een bedrag van ANG 267.000 dat was toegekend als "Aanvullende financiering", maar niet is aangewend. Dit bedrag is overgeheveld naar het vervolgproject 2010055. • In het eindfase van het vervolgproject van het SBO (2010055) is het budget niet op het meest efficiënte manier geïnvesteerd . Er is meer geïnvesteerd in kortetermijndoelen. • Een van de redenen van veel vertraging in de projecten is dat het ministerie van OWCS in de programmaperiode regelmatig wisselingen in de politiek en ambtelijke leiding heeft gekend, waardoor de projecten enige tijd hebben stil gelegen.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Tijdens het eindfase van het vervolgtraject heeft USONA veel tijdsdruk gezet. Gezien de op de korte termijn gerichte beslissingen die in die fase zijn genomen (zie onder Duurzaamheid), is dat volgens geïnterviewden niet bevorderlijk geweest voor de efficiënte inzet van middelen. Het budget is echter niet overschreden.

B.2.6. 2012009 Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: Er zijn 5 verduurzamingslijnen opgesteld **Gerealiseerd**[97]: Verduurzamingslijn 1: Is gerealiseerd. Verduurzamingslijn 2: Er wordt een centraal meldpunt SMAT (leerplicht) ingesteld. De werving hiervoor is nog gaande. Verduurzamingslijn 3: Er is een marktonderzoek gedaan naar aanbod arbeidsmarkt. Niet duidelijk is wat de resultaten zijn. Verduurzamingslijn 4: De campagne voor de beter imago van de beroepsopleiding is nog niet gelanceerd. Verduurzaminglijn 5: Is nog gaande. Niet duidelijk is of er een centrum is gekomen bij Barber.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: Het imago van de SVP wordt verbeterd, het aantal schoolverlaters wordt verminderd en jongeren kunnen makkelijker doorstromen op de arbeidsmarkt **Gerealiseerd**: • De meeste doelen zijn gerealiseerd op operationeel niveau. • De manier van onderwijzen is meer praktijkgericht geworden. Daarnaast krijgen leerlingen ook een diploma i.p.v. een certificaat. • Leerkrachten zijn ook opgeleid om deze jongeren te kunnen begeleiden. • Van de activiteiten die in de wijken zouden plaatsvinden, is volgens geïnterviewden niets gerealiseerd. Er is wel een poging gedaan. • Voor de helpdesk en meldpunt is niet de juiste expertise in huis om de leerlingen verder te helpen. Dit in verband met onvoldoende budget. • Op maatschappelijk niveau zijn de doelen nog niet bereikt.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	Er is een budget van 2.88 miljoen gereserveerd op de jaarlijkse begroting om dit programma voort te zetten.
Institutionele duurzaamheid	• De resultaten van het project zijn structureel. De juiste stappen zijn genomen om de SVP in stand te houden. De vraag is nu alleen of het in de toekomst mogelijk is om een groter deel van het doelgroep te bereiken. • Nu een van de schoolbesturen heeft gekozen om een andere lijn te kiezen dan het “officiële” beleid, komt de duurzaamheid van het project Verduurzaming SVP (en alle SVP-project die er aan vooraf gingen) onder druk te staan.
Beleidsmatige inbedding	• De overheid wil dat SVP wordt ingebed in het reguliere SBO-onderwijs. Dat is volgens geïnterviewden eigenlijk raar, want het betreft tweedekansonderwijs en dat is niet hetzelfde als regulier. Het beleid is dan ook onduidelijk te noemen. • Zie ook onder financiële duurzaamheid.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• Het is niet duidelijk of er efficiënt is gewerkt: ○ Het eindverslag bevat geen concrete informatie over waar het budget precies aan is uitgegeven. ○ Het budget is niet geheel opgemaakt. Door afwezigheid van de projectleider zijn ze wat vertragingen opgelopen. Hierdoor was niet mogelijk op het budget uit te geven aan renovatie van een bepaalde school.

[97] Voor dit project zijn in de eindrapportage geen percentages ingevuld om de mate van realisatie per doelstelling weer te geven.

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Geen specifieke opmerkingen.

B.2.7. 2008101 Carmabi Kenniscentrum

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: 1. Fysieke infrastructuur: het kenniscentrum en bezoekerscentrum onderwaterpark 2. Promotie van het kenniscentrum 3. Een versterkte educatieve en adviserende functie via het kenniscentrum 4. Het kenniscentrum als duurzaam en effectief onderdeel van Carmabi **Gerealiseerd**: 1. 90% 2. 80% 3. 80% 4. 90%
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: Het verwerven van duurzaam wetenschappelijk toerisme en de ontwikkeling van Marien Boiologisch onderzoek en educatie voor het Caribisch gebied. **Gerealiseerd**: • Er komen jaarlijks ca. 200 onderzoekers naar het eiland die verblijven deels bij Carmabi en maken anders gebruik van de faciliteiten van Carmabi. • Dit jaar werd de 37ste AMCL conferentie georganiseerd op Curaçao door Carmabi. Meer dan 300 studenten, onderzoekers en belanghebbenden hebben deze conferentie bezocht.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	Ja, er worden commerciële activiteiten uitgevoerd om inkomsten te genereren: • Verhuur van ruimte aan Diveshop. • Kenniscentrum open voor publiek tegen entreeprijs. Voor alle scholieren van Curaçao is dit gratis. • Er komen jaarlijks circa 200 onderzoekers (en hun familie en vrienden). Dit levert volgens Carmabi een jaarlijkse bijdrage van circa ANG 1 miljoen aan de economie van Curaçao. Hiermee kan de jaarlijkse voorziening voor kosten van onderhoud worden gevuld.
Institutionele duurzaamheid	Kenniscentrum is een integraal onderdeel van Carmabi. Carmabi kent vier afdelingen: research, parkbeheer, milieu- en natuureducatie en advies/consultancy. Het kenniscentrum maakt onderdeel uit van de afdeling research.
Beleidsmatige inbedding	Geen informatie.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Project is niet binnen budget gebleven. Kosten van het gebouw vielen uiteindelijk substantieel hoger uit. De overheid van Curaçao heeft voor ANG 4 ton moeten bijspringen en ook OCW in Nederland heeft ANG 1.2 miljoen bijgedragen bovenop de oorspronkelijke begroting. Er is bij de ontwerpfase te weinig aandacht besteed aan veiligheidsaspecten en fysiek duurzame materialen (rekening houdend met de ligging direct op de (zee)wind).
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	USONA heeft aangegeven dat op het moment dat bleek dat de bouw veel meer zou kosten dan begroot, al voldoende vertrouwen bestond dat Carmabi uit de verschillende opties voor aanvullende financiering (NL- en Cur-overheid) het gat zou kunnen dichten. Voor het geval dat toch niet zou lukken, is de bouw opgedeeld in een fase 1a en een fase 1b, zodat uit het USONA-budget in elk geval twee verdiepingen volledig gerealiseerd en

opgeleverd konden worden. Daarmee werd volgens USONA “een gecalculeerd risico” genomen.

B.2.8. 2009040 Scharloo Abou Fase 1

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: • Schone en hele wijk • Veilige wijk • Cultuurhistorische waarde • Hoge attractiewaarde voor toeristen **Gerealiseerd**: • 90-98% op bovengenoemde doelen • Niet gehaald: – 11 in plaats van de beoogde 33 sociale woningen zijn gebouwd. De reden hiervoor is dat de financiering voor de 22 overige woningen die door de overheid van Curaçao aan woningstichting FKP en de N.V. Stadsherstel zou worden verstrekt, niet beschikbaar is gesteld. N.V. Stadsherstel financiert momenteel de bouw van een klein aantal aanvullende woningen uit het bestaande budget. – Niet op alle plaatsen zijn de waterleidingen ondergronds aangelegd.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd:** Het doel is te komen tot een schone, goed functionerende, veilige prachtwijk met cultuurhistorische waarde die een hoge attractiewaarde heeft voor toeristen. **Gerealiseerd:** Het doel is volledig gerealiseerd. In een van de rapportages aan BZK is aangegeven dat het project op het gebied van samenwerking tussen tal van organisaties (zoals overheid, AMFO, UdB, bewoners, Monumentenzorg, Stadsherstel, nutsbedrijven) en op het gebied van kosteneffectieve besteding van middelen een best practice is.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	Stichting Stadsherstel en Stichting Monumentenzorg zijn bezig met het beheer van zijn eigendom. Dit hangt wel af van de lijn van de huidige directeur en het bestuur. De organisatie ontvangt hier van de overheid geen financiering voor. Dus is er voor de overheid geen prikkel om de wijk zelf in beheer te gaan nemen, terwijl Stadsherstel wel hoopt/verwacht dat de overheid op termijn de infrastructuur (straten, openbare ruimte, vuilcontainers etc.) overneemt.
Institutionele duurzaamheid	Door het betrekken van bewoners is getracht de duurzaamheid te borgen. De fysieke resultaten zoals de bouw en infrastructuur behoeven wel onderhoud. Ook is er een groot terugvalrisico na realisatie van het project, helemaal nu Unidat de Bario geen budget meer heeft om sociale ondersteuning voor de bewoners te bieden en als aanspreekpunt te fungeren.
Beleidsmatige inbedding	Nihil. Zoals hierboven beschreven wordt het onderhoud nu volledig door Stadsherstel en Monumentenzorg verzorgd. Ook is volgens geïnterviewden de bewezen effectieve combinatie van fysieke en sociale interventie nog niet toegepast in andere wijken die de zelfde problematiek vertonen als voorheen bij Scharloo Abou.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Na realisatie van het project zijn minder middelen besteed dan beschikbaar waren. Tijdens besteding van de middelen is rekening gehouden met de wensen van de lokale bewoners. Hierbij is een sportveld en een buurtcentrum gebouwd, in de overtuiging dat dit het hoger liggende doel ondersteund.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie	Goede samenwerking met USONA. Geen verdere informatie.

USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

B.2.9. 2009059 Marketing Tourism

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**[98]: 1. Increased awareness, interest and intent to buy among target audiences. 2. Growth in arrivals by geographic market 3. Active support of tour operators and airlines as trade partners per geographic area 4. Increased involvement and collaboration with local private sector stakeholders. 5. A reliable Monitoring and Evaluation system to monitor marketing results 6. Enhanced institutional capacity within the CTB marketing department **Gerealiseerd**: 1. 70% 2. 85% 3. 90% 4. 80% 5. 90% 6. Geen realisatiepercentage in eindrapportage
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: Het overkoepelende doel was om het bestand aan hotelkamers op Curaçao voor 70% bezet te krijgen in 2011. Ook was het streven om: • het aantal bezoekers met 8% te laten stijgen, • de duur van het bezoek te verlengen tot minimaal negen nachten en • in de drie jaar van het project (2009-2011) jaarlijks een toename van 2% in de uitgaven door toeristen. **Gerealiseerd**: • Het aantal bezoekers is gestegen van 408.844 in 2009 tot 420.868 in 2013. ==> toename van 2,9% is lager dan de beoogde stijging met 8% • De gemiddelde duur van het bezoek was 6,7 nachten in 2009 en 8,5 in 2013. ==> doel van 9 nachten niet gehaald • De uitgaven door toeristen zijn gelijk gebleven op gemiddeld 100 US$ per persoon per dag. ==> doel van stijging met 2% per jaar is niet gehaald

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	Blijven investeren in target markets en het aangaan van strategische samenwerkingen zal belangrijk blijven in de toekomst om de continuïteit vanuit deze markten te waarborgen. De overheidsbudgetten voor de marketing op Duitsland en Brazilië zijn sinds het project verhoogd. Inmiddels is ook een verbetering gerealiseerd in de financiering van het Curaçao Tourism Board (CTB): de geïnde logeergastenbelasting (LGB) wordt tegenwoordig direct overgedragen aan het CTB (ging vroeger in de landsbegroting).
Institutionele duurzaamheid	Er wordt structureel overlegd tussen het CTB en de sector. 2x per jaar vindt een “marketing retreat” plaats, waaraan ook de overheid deelneemt. Er wordt gezamenlijk gewerkt aan een masterplan, waarin men zich veel meer wil richten op de VS (Amerikaanse toeristen betalen meer per nacht).
Beleidsmatige inbedding	Zie hierboven. Volgens het CTB ontbreekt het alleen nog aan het bewaken van de inning van LGB bij informele particuliere aanbieders van overnachtingen (via AirBnB, Homeaway etc.)

[98] In de eindrapportage zijn de resultaten in het Engels beschreven.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Wij hebben geen aanleiding om aan te nemen dat er niet efficiënt gewerkt is. De middelen van het project zijn volledig benut.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Goede samenwerking met USONA: • Tijdig advies/reacties op vragen • Veel steun tijdens de uitvoering • Goede instructies (t.a.v. bijvoorbeeld inkoopprocedures) • Persoonlijk bespreken van rapportages

B.2.10. 2009141 Rumbo pa Trabou

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd**: Het te werk stellen van werklozen en ongeschoolden in sectoren waar vraag is naar lager geschoolde arbeidskrachten na het doorlopen van het begeleidingstraject dat bestaat uit sociaal-maatschappelijke vorming en vakgerichte scholing. **Gerealiseerd**[99]: Het streven van het project was het verzilveren van eerder verworven competenties (EVC's) van de deelnemers en het opdoen van ervaring in leerwerktrajecten. Om deelnemers te werven en bedrijven te enthousiasmeren is een publiekscampagne gevoerd.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd:** • Werklozen en ongeschoolden te werk te stellen in sectoren waar vraag is naar lager geschoolde arbeidskrachten na het doorlopen van het begeleidingstraject dat bestaat uit sociaal maatschappelijke vorming en vakgerichte training. • Ontwikkelingsdoelstelling: verminderen van de werkloosheid en het bevorderen van de opwaartse mobiliteit op de arbeidsmarkt. • Organiseren van trainingstrajecten voor de medewerkers van SOAW (DWI) op het gebied van o.a. train the trainers, werving en selectie, arbeidsbemiddeling enz. • 270 werkzoekenden en 180 laagopgeleiden (dit is een samenvoeging van twee aparte projecten) kansen bieden op werk. **Gerealiseerd**: • 531 deelnemers (dus fors meer dan het beoogde aantal) hebben de intake gehad, 355 daarvan hebben het certificaat aan het eind van het traject behaald. • Per december 2013 waren 166 van de 226 deelnemers uit de groep van werkzoekenden die telefonisch bereikt konden worden (totale groep die werk had gevonden was 290 van de 430 deelnemers) nog steeds aan het werk. Dat is 73,5% van de succesvolle deelnemers aan trajecten die afgerond zijn tussen juni 2011 en december 2013. • De groep laagopgeleiden is niet gevolgd na afloop van het traject. Van de 101 deelnemers in dit traject behaalden 66 het certificaat.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	5000 in het bestand bij SOAW. 2500 vormen de doelgroep vergelijkbaar met die van Rumbo pa Trabou (RpT). Slechts voor een deel van deze groep is nu staand beleid (zie onder beleidsmatige inbedding). Het project heeft het inzicht opgeleverd dat intensieve begeleiding goed werkt, maar dit is op dit moment geen politieke prioriteit. Daarom is er geen budget beschikbaar om de 2500 mensen ook een traject aan te bieden.
Institutionele duurzaamheid	De projectorganisatie is na afloop van het project opgeheven. Aan de ambtenaren die het project hebben uitgevoerd is sindsdien regelmatig om advies gevraagd. Maar zij zijn zelf niet direct betrokken bij de uitvoering van soortgelijke projecten na afsluiting van RpT.
Beleidsmatige inbedding	De sector Arbeidsmarkt van het ministerie van SOAW biedt nu trajecten aan voor jongeren van 18-23 jaar (in het kader van de Lei di bion). Deze trajecten bieden net als RpT training bij bedrijven (met 6 maanden baangarantie) die uitmondt in het toekennen van een certificaat. Naast deze trajecten heeft de overheid ook 25 SOAW-cliënten zelf in dienst genomen voor schoonmaakwerk, voor 4 uur per dag. Bovenop hun uitkering krijgen ze dan ANG 20 betaald.

[99] Voor dit project zijn in de eindrapportage geen percentages ingevuld om de mate van realisatie per doelstelling weer te geven.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Na uitvoering van de overeengekomen projectscope (NB met categorie 3-cliënten ipv cat. 1 en 2!) bleef geld over. Dit kwam door: • Inkoop op basis van value-for-money, door concurrentie in de aanbesteding besparingen gerealiseerd tov begroting. • Eén bedrijf (een elektricien) wilde meedoen zonder de incentives van de overheid te ontvangen voor het in dienst nemen van de RpT-cliënten, omdat hij de mensen heel hard nodig had.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Toen het project ruim binnen budget was afgerond (medio 2013), heeft de projectuitvoerder USONA gevraagd om de aanvullende fondsen te mogen gebruiken voor trajecten voor de resterende cliënten. USONA gaf echter aan dat de overgebleven middelen geherprioriteerd waren naar andere projecten en niet meer beschikbaar voor dit project. Dit was gebeurd op advies van USONA en SOAB (na raadpleging van alle departementen op Curaçao), op basis van richtlijnen die voortkomen uit een akkoord tussen de overheid van Curaçao en de Nederlandse minister van BZK. Afgezien van dit aspect zijn er geen redenen om aan te nemen dat USONA niet aan een efficiënte uitvoering heeft bijgedragen.

C. Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage beschrijven wij onze onderzoeksaanpak voor de evaluatie. Dit doen we aan de hand van vier stappen:

1. het gehanteerde toetsingskader en de uitwerking die wij in dat kader hebben gedaan van de DAC-criteria;
2. de selectie van projecten voor het verdiepende onderzoek;
3. de gehanteerde onderzoeksmethoden;
4. specifieke aandachtspunten voor de onderzoeksaanpak.

Alle onderdelen van onderzoeksaanpak zijn akkoord bevonden door de begeleidingscommissie van de evaluatie.

C.1. Toetsingskader en uitwerking DAC-criteria

De Terms of Reference (hierna: ToR) voor de evaluatie bevat de onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden. Deze vragen betreffen de DAC-criteria ***effectiviteit***, ***duurzaamheid***, ***impact*** en ***efficiëntie***. Daarmee is de scope van de evaluatie afgebakend, aangezien de overige DAC-criteria geen onderdeel van deze scope vormen:

- ***relevantie*** (van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's);
- ***toegevoegde waarde*** (ten opzichte van andere beleidsinstrumenten die zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van Curaçao); en
- complementariteit (met bestaand beleid).

Dit houdt direct verband met het gegeven dat deze aspecten reeds in de mid-term evaluaties van 2011 aan de orde zijn gesteld. Dit blijkt onder meer uit de onderstaande citaten:

- "Een duidelijke programmatische focus ontbreekt en de geformuleerde ontwikkelingsdoelstelling, (sub-)doelstellingen en effecten zijn niet coherent. Hierdoor ontbreekt een belangrijk sturingsmechanisme van het programma. Dit kan worden verklaard doordat een goede probleemanalyse, die als rode draad had kunnen fungeren voor het programma, ontbreekt."[100]
- "Daar waar het onderwijs in andere landen geleidelijk is mee ontwikkeld met veranderingen in de samenleving heeft het Antilliaanse onderwijs lange tijd stilgestaan. Dit leidde ertoe dat aan het begin van de 21ste eeuw nog les werd gegeven op basis van principes uit de jaren '60 en met leermiddelen uit dezelfde periode."[101] "Eén van de conclusies in de evaluatie uit 2006 luidde dat die doelstellingen, een enkele daargelaten, niet gerealiseerd waren. In het OJSP komen dezelfde doelstellingen feitelijk onveranderd terug."[102]
- "Er lijkt niet bewust te zijn gestuurd op de bijdrage van projecten aan de programmadoelstellingen."[103]

Het toetsingskader brengt de onderzoeksvragen, de criteria om per vraag een oordeel te vellen en de dataverzameling met elkaar in verband. Daarmee geeft het toetsingskader een overzicht van de onderzoeksaanpak en de toe te passen methoden en technieken.

In ons toetsingskader gaan wij dan ook uit van de voor deze evaluatie geformuleerde onderzoeksvragen en werken wij deze nader uit. Het toetsingskader bevat per onderzoeksvraag:

- de door ons uitgewerkte norm/het toetsingscriterium aan de hand waarvan de vraag beantwoord kan worden;

---

[100] Ecorys (2011). *Mid-term evaluatie IVB Curaçao*. http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/mid-term-evaluatie-ivb-cura%C3%A7ao, pagina 10.

[101] Andersson Elffers Felix (2011). *Kernrapport midterm evaluatie OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en Sint Maarten*. http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/media/128840/onderwijs-en-jongeren-samenwerkingsprogramma-andersson-elffers-felix-14-maart-2011.pdf, pagina 11.

[102] *Ibid.*, pagina 12.

[103] PwC (2011). *Oog voor duurzaamheid: Eindrapport Quickscan SEI Curaçao*. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/10/13/eindrapport-sei-curacao.html, pagina 35.

- de indicator(en) die gebruikt zal/zullen worden om de norm te meten;
- de informatie die nodig is om elke voorgestelde indicator te berekenen/in te vullen;
- de methode waarmee deze informatie verzameld kan worden.

Uitgangspunt bij het vormgeven van deze onderzoeksaanpak is geweest dat wij een feitelijk onderbouwde conclusie kunnen geven over de doelrealisatie (effectiviteit) van alle projecten in de samenwerkingsprogramma's en dit oordeel verder onderbouwen middels een verdiepend onderzoek naar 10 projecten die een representatief beeld van de programma's geven. Het verdiepend onderzoek is tevens gericht op de beantwoording van de vragen over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's. Dit is in de 10 projecten onderzocht, om voldoende diepgang van het onderzoek te garanderen. Daarmee zijn onze bevindingen en conclusies over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's gebaseerd op een onderzoek in een selectie van de projecten en daarnaast op de beschikbare informatie uit rapportages over de programma's als geheel.

Op de volgende pagina's is het uitgewerkte toetsingskader opgenomen. Dit toetsingskader is eveneens gehanteerd voor de evaluaties die zijn uitgevoerd voor de samenwerkingsprogramma's op Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Effectiviteit – In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's? Hierbij dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met andere sociale, bestuurlijke en economische ontwikkelingen die ook aan de doelstelling hebben kunnen bijdragen.	Mate waarin de doelen van de projecten aansluiten bij de doelen van de samenwerkingsprogramma's	• Bevindingen over coherentie projectdoelen <--> programmadoelen	• Beschrijving programmadoelen in protocollen en implementatieplannen • Beschrijving projectdoelen in dossiers	• Documentanalyse van protocollen en implementatieplannen • Dossieranalyse van alle projecten, in het bijzonder: – financieringsovereenkomst
	Mate waarin doelen van de projecten gerealiseerd zijn	• Doelen per project • Doelrealisatie per project • Ontwikkelingen in de context van het project (voor de projecten in het verdiepende onderzoek) • Objectieve indicatoren van ontwikkeling, voor zover beschikbaar	• Beschrijving projectdoelen in dossiers • Beschrijving doelrealisatie in dossiers • Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek	• Dossieranalyse van alle projecten, in het bijzonder: – financieringsovereenkomst – eindrapportage • Verdiepend onderzoek geselecteerde projecten: – interviews met projectuitvoerders – groepsdiscussies met beoogde doelgroep/ eindgebruikers • Desk research objectieve indicatoren
Duurzaamheid 1 – Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen?	• Mate waarin de programma's als effectief worden beoordeeld • Mate waarin de gerealiseerde resultaten als structureel worden beoordeeld	• Zie hierboven • Beoordeling PwC-team van de resultaten als structureel	• Beschrijving projectdoelen in dossiers • Beschrijving doelrealisatie in dossiers • Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek • Oordeel PwC-team	• Documentanalyse van bevindingen effectiviteit

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Duurzaamheid 2– Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen?	Aantoonbare beleidsmaatregelen van de overheden van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Vastlegging van deze maatregelen in gepubliceerde beleidsdocumenten	Beleidsdocumenten	• Interviews met de overheden van de vijf (ei)landen, waarbij wordt verzocht om de betreffende beleidsdocumenten te identificeren • Analyse van de beleidsdocumenten
Duurzaamheid 3 – Welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?	• Oordeel over de benodigde stappen om te komen tot borging van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's • Oordeel over de mate waarin de benodigde stappen reeds zijn gezet	• Oordeel PwC-team op basis van projectresultaten • Bevindingen over reeds gezette stappen (zie het onderdeel duurzaamheid 2 hierboven)	• Beschrijving projectdoelen in dossiers • Beschrijving doelrealisatie in dossiers • Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek • Oordeel PwC-team	• Documentanalyse van bevindingen effectiviteit • Documentanalyse van bevindingen duurzaamheid 2
Impact – Een globaal beeld wat de impact is geweest van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's. Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen. De opdrachtnemer wordt nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken op welke wijze dit onderzocht kan worden (zie ook de beschrijving bij de doelstelling).	Synthese van de resultaten van de analyse van effectiviteit en duurzaamheid 1 t/m 3			

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Efficiëntie 1 – In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Bereikte resultaten afgezegde tegen toegekend budget per programma	• Vergelijking van de ontwikkelings-resultaten per door het ministerie van BZK geïnvesteerde euro met vergelijkbare programma's • Vergelijking tussen de drie percelen	• Oordeel PwC-team over effectiviteit per programma per perceel • Informatie USONA over toegekende budgetten per programma per perceel	• Zie effectiviteit • Management Informatie Systeem USONA
Efficiëntie 2 – In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Beoordeling van de doelmatigheid van het beheer en de gevolgde procedures	Vergelijking van het beheer en de gevolgde procedures van (U)SONA met vergelijkbare programma's	• Informatie over wijze van beheer en procedures (U)SONA • Ervaringen PwC-team in de beoordeling van andere (uitvoerings)organisaties	• Procesbeschrijvingen USONA • Informatie uit het Management Informatie Systeem van USONA • Gesprekken met medewerkers van USONA

C.2. Selectie van projecten

Uit de overzichten van projecten van USONA hebben wij per perceel de projecten met de grootste budgettaire omvang geselecteerd. Met deze selectie selecteren we 5 van de 10 projecten, met als consequentie dat deze selectie in totaal ANG 82,3 miljoen aan budget dekt, oftewel bijna 30% van het totale budget van de drie samenwerkingsprogramma's

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vijf op basis van budgettaire omvang geselecteerde projecten. Waar bij ons bekend is dat een geselecteerd project gekoppeld is aan een of meer andere projecten, zijn alle projecten genoemd en is naast het eindbudget per project ook het totale eindbudget van de gekoppelde projecten opgenomen. In elk perceel is naar aanleiding van de interviews met de overheidsvertegenwoordigers en USONA gekozen om één project dat op basis van omvang is geselecteerd, te vervangen door een ander project om een goede inhoudelijke spreiding binnen de programma's te realiseren. De voetnoten bij de betreffende projecten vermelden hierbij een nadere toelichting.

Geselecteerde projecten op basis van budgettaire omvang

#	code	projectnaam	relatie	progr.	eindbudget (NAF)	Eindbudget gekoppelde projecten	% budget van alle programma's in dit perceel
1	2007077	FO fase 4 Curaçao	Ministerie van OWCS/OW/UOW	OJSP	*11.044.996*	35.363.012	12,83%
	2011002	Funderend Onderwijs Curacao 2011-2012	Ministerie van OWCS/OW/UOW		*12.117.001*		
	2009049	Funderend Onderwijs Projectplan 2009-2010	Ministerie van OWCS/OW/UOW		*12.201.015*		
2	2010032	Reorganisatie Ambtelijk Apparaat	Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening	IVB	15.062.272		5,47%
3	2009040	Ontwikkeling Scharloo Abou fase 1	Secretariaat Stadsvernieuwing	SEI	13.782.558		5,00%
4	2012009	Verduurzaming Sociale Vormingsplicht 2012-2013	Ministerie van OWCS/OW/UOW	OJSP	9.209.940		3,34%
5	2009059	Marketing Tourism 2009-2011[104]	Curacao Tourism Development Bureau	SEI	8.895.176		3,23%

[104] Hoewel dit project het zesde in omvang is binnen perceel 1, hebben wij het geselecteerd in plaats van het OJSP-project Infrastructuur Onderwijs Curaçao '08, om te voorkomen dat het OJSP oververtegenwoordigd is in de selectie.

De tweede helft van de projecten selecteren wij nadrukkelijk niet op budgettaire omvang, maar op basis van inhoudelijke spreiding. Deze spreiding is tot stand gekomen door gesprekken met een aantal stakeholders, vaak (eind)verantwoordelijken van de verschillende samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI. Dit leidt tot de hieronder weergegeven projectselectie.

Geselecteerde projecten op basis van inhoudelijke spreiding

#	code	projectnaam	relatie	programma	eindbudget (NAF)
1	2008099	Realiseren van basisregistratie	Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening	IVB	2.527.030
2	2009141	Rumbo pa Trabou	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	SEI	4.231.273
3	2008101	Carmabi Kenniscentrum	Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur	SEI	2.778.395
4	2009095	Verbetering Financieel Beheer	Afdeling Financiën	IVB	7.323.151
5	2008003	SBO Cur 2008	Ministerie van OWCS/OW/UOW	OJSP	5.029.303

C.3. Gehanteerde onderzoeksmethoden

C.3.1. Desk research van alle 168 projecten

Op basis van desk research de dossiers van USONA is over alle 168 projecten in het IVB, OJSP en SEI de volgende informatie beschikbaar:

- de naam van het project;
- de uitvoerder van het project;
- het samenwerkingsprogramma waaronder het project valt;
- de sub-doelstelling van dit programma die op het project van toepassing is;
- het budget van het project, voor zover dat uit de samenwerkingsprogramma's is gefinancierd is (in NAf);
- de start- en einddatum en de looptijd van het project;
- een korte beschrijving van doel, de activiteiten en de beoogde resultaten van het project;
- informatie over de mate waarin de projectdoelstellingen zijn gerealiseerd. Deze informatie is gebaseerd op de ingediende eindrapportages in de projecten waarvoor deze beschikbaar zijn. In het geval geen eindrapportage beschikbaar is, is over de mate van doelrealisatie geen informatie beschikbaar. De eindrapportage ontbreekt voor 56 van de 168 projecten.

Op basis van de dossiers van USONA is er geen volledig overzicht beschikbaar van:

- de totale begroting van het project en het deel daarvan dat vanuit cofinanciering gefinancierd is (in ANG).

C.3.2. Verdiepend onderzoek van de 10 geselecteerde projecten

Het veldonderzoek kent voor alle drie samenwerkingsprogramma's en per perceel dezelfde structuur. Het bronnenonderzoek bij USONA vormde de basis voor het veldwerk in het verdiepende onderzoek. Uit het bronnenonderzoek komt de feitelijke situatie ten aanzien van de projecten naar voren, alsmede de beoordelingen van de doelrealisatie van het project door enerzijds USONA (die terug te vinden is in de projectdossiers) en ons onderzoeksteam (op basis van onze eigen oordeelsvorming). Naast het bronnenonderzoek dat voor alle projecten in de samenwerkingsprogramma's heeft plaatsgevonden, hebben wij voor de geselecteerde projecten een verdiepend onderzoek uitgevoerd, waarbij het onderzoeksteam zich de geschiedenis van het project volledig eigen heeft gemaakt. Dit vormde een gedegen voorbereiding op het veldwerk.

Voor elk geselecteerd project hebben wij de uitvoerder van het project (dat wil zeggen de ontvanger van SONA-gelden die het project heeft vormgegeven en uitgevoerd). In deze interviews is per project vastgesteld in welke mate het project volgens de uitvoerder zijn doelstellingen heeft bereikt. Daarnaast is voor elk project gesproken met een of meer eindgebruikers. Het bleek in de praktijk niet altijd mogelijk om een groep eindgebruikers gezamenlijk te spreken. In die gevallen is een praktische oplossing gezocht, bijvoorbeeld het uitvoeren van een

interview met de belangrijkste eindgebruiker of een vertegenwoordiger van eindgebruikers, aparte interviews met diverse eindgebruikers (in plaats van één gezamenlijke rondetafelbijeenkomst) of (in één geval) een wandeling in de omgeving waar het project is gerealiseerd samen met een van de uitvoerders, waarbij de feitelijke situatie kon worden geobserveerd door het onderzoeksteam.

Daarnaast zijn aanvullende documenten bestudeerd die door geïnterviewden zijn aangereikt of door het onderzoeksteam zijn gevonden door via internet te zoeken op informatie over het project. Dit betreft bijvoorbeeld evaluaties en onderzoeken van onafhankelijke derden of foto's, plattegronden en andere concrete informatie over de projecten.

De bevindingen uit de interviews en aanvullende documenten zijn vervolgens vergeleken met de resultaten van het bronnenonderzoek in de projectdossiers om tot een conclusie over de effectiviteit, duurzaamheid, efficiëntie en impact van elk geselecteerd project te komen. Deze bevindingen en conclusies zijn opgenomen in bijlage B.2.

C.4. Specifieke aandachtspunten

Om de vertrouwelijkheid van interviews te kunnen garanderen, maken wij in dit rapport geen expliciete koppeling tussen de namen van geïnterviewde personen en de projecten die met hen besproken zijn. Ook vermelden wij geen letterlijke citaten uit interviews in dit rapport.

D. Geïnterviewde personen

Voornaam	Achternaam	Organisatie	functie
Mavis	Frans	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	Projectleider
Elmer	Andrea	Ministerie van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning	Binnenstadsmanager
Junice	Augusta	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport*	Task manager Funderend Onderwijs*
Selene	Balentien	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	Projectmanager Projectbureau Onderwijs Programma
Brenda	Benjamin	Curaçao Tourism Board	Senior Advisory Strategy Development & Planning
Sean	Boer, de	Centraal Bureau voor de Statistiek Curaçao	Hoofd Projectbureau en Projectleider Basisregistratie*
Juan Benito	Bute	Unidat de Bario Korsou	Penningmeester en vice-voorzitter
Geraldine	Christina	Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuurbeheer	Secretaris-Generaal
Sweleeny	Constancia	Unidat de Bario Korsou	Coördinator project Fleur de marie/Scharloo
Marcel	Dennert	N.V. Stadsherstel/Stichting Monumentenzorg	Directeur
Liza	Dindial	Curaçao Hotel and Tourism Association	President & CEO
Clarson	Gomez	Zemog Security Training B.V.	Managing Director
Jamila	Isenia	Belastingdienst, Afdeling Inspectie	Directeur
Luz-Celeste	Johannes	Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening	Wnd. Secretaris-Generaal
Jeanette	Juliet-Pablo	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	Senior beleidsmedewerker
Jeannette	King	Dienst Openbare Scholen	Functionaris Funderend Onderwijs
Wladimir	Kleinmoedig	Dienst Openbare Scholen	Directeur
Lydia	Li Fo Sjoe	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	Task manager Funderend Onderwijs*
Diana	Lorier-Kooi	Vereniging voor Protestants Christelijk Onderwijs	Directeur
Mitsui	Maduro-Croes	Ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening	Beleidsmedewerker
Richnald	Martina	Ministerie van Financiën	Beleidsmededwerker
Ruthlyn	Matthew	Ministerie van Financiën	Adjunct Hoofd Afdeling Financiën
Xiomara	Maurera	Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn	Manager
Donald	Palm, de	Raad van Ministers van Curaçao*	Adviseur / wnd. secretaris*
Magda	Rafael	Stichting Rooms-Katholiek Centraal Schoolbestuur	Programmacoördinator USONA-projecten
Stella	Rijn, van	Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	Secretaris-Generaal
Lizette	Sambo	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport	Task manager Funderend Onderwijs*
Paul	Stokkermans	Caribbean Research and Management of Biodiversity Foundation	Executive Director
Mark	Vermeij	Caribbean Research and Management of Biodiversity Foundation	Scientific Director
Tesha	Yung	Vertegenwoordiging van Nederland in Curaçao	Senior beleidsmedewerker